This is a digital copy of a book that was preserved for generations on library shelves before it was carefully scanned by Google as part of a project to make the world's books discoverable online.

It has survived long enough for the copyright to expire and the book to enter the public domain. A public domain book is one that was never subject to copyright or whose legal copyright term has expired. Whether a book is in the public domain may vary country to country. Public domain books are our gateways to the past, representing a wealth of history, culture and knowledge that's often difficult to discover.

Marks, notations and other marginalia present in the original volume will appear in this file - a reminder of this book's long journey from the publisher to a library and finally to you.

Usage guidelines

Google is proud to partner with libraries to digitize public domain materials and make them widely accessible. Public domain books belong to the public and we are merely their custodians. Nevertheless, this work is expensive, so in order to keep providing this resource, we have taken steps to prevent abuse by commercial parties, including placing technical restrictions on automated querying.

We also ask that you:

+ *Make non-commercial use of the files* We designed Google Book Search for use by individuals, and we request that you use these files for personal, non-commercial purposes.

+ *Refrain from automated querying* Do not send automated queries of any sort to Google's system: If you are conducting research on machine translation, optical character recognition or other areas where access to a large amount of text is helpful, please contact us. We encourage the use of public domain materials for these purposes and may be able to help.

+ *Maintain attribution* The Google "watermark" you see on each file is essential for informing people about this project and helping them find additional materials through Google Book Search. Please do not remove it.

+ *Keep it legal* Whatever your use, remember that you are responsible for ensuring that what you are doing is legal. Do not assume that just because we believe a book is in the public domain for users in the United States, that the work is also in the public domain for users in other countries. Whether a book is still in copyright varies from country to country, and we can't offer guidance on whether any specific use of any specific book is allowed. Please do not assume that a book's appearance in Google Book Search means it can be used in any manner anywhere in the world. Copyright infringement liability can be quite severe.

About Google Book Search

Google's mission is to organize the world's information and to make it universally accessible and useful. Google Book Search helps readers discover the world's books while helping authors and publishers reach new audiences. You can search through the full text of this book on the web at `http://books.google.com/`

Digitized by Google

GIFT OF

Digitized by Google

Digitized by Google

Digitized by Google

Digitized by Google

Digitized by Google

Dotation Carnegie pour la Paix Internationale

DIVISION DE DROIT INTERNATIONAL

Une Cour de Justice Internationale

PAR

JAMES BROWN SCOTT

Délégué Technique des États-Unis d'Amérique près la Deuxième Conférence de La Haye

---

UNIV. OF CALIFORNIA

NEW YORK

OXFORD UNIVERSITY PRESS

AMERICAN BRANCH: 35 WEST 32ND STREET

LONDON, TORONTO, MELBOURNE, AND BOMBAY

1918

Digitized by Google

JX1971

DÉPOSÉ À WASHINGTON, D. C.

1918

PAR LA

DOTATION CARNEGIE POUR LA PAIX INTERNATIONALE

Digitized by Google

Respectueusement dédié
aux Honorables
MM. ELIHU ROOT, ROBERT BACON, PHILANDER CHASE KNOX,
Anciens Secrétaires d'État,
sous la direction desquels furent prises les mesures rapportées
dans cet opuscule, en vue d'établir une
Cour de Justice Internationale

Digitized by Google

377826

Digitized by Google

PRÉFACE

Ce volume se compose de deux parties; chacune d'elles a jusqu'ici paru sous forme séparée dans la langue anglaise comme publication de la Division de droit international de la Dotation Carnegie pour la paix internationale.

La première partie, publiée avec la permission de l'Honorable Robert Lansing, Secrétaire d'État des États-Unis, parce que sans sa permission les documents officiels qu'il contient ne pourraient pas être publiés, a pour dessein de montrer le progrès déjà fait vers la création d'un tribunal international dont M. Woodrow Wilson, Président des États-Unis, est un partisan sérieux et convaincu, comme il paraît dans son discours prononcé le 1er février 1916, à Des Moines, Iowa, dans lequel il dit:

> Vous savez qu'il n'y a pas de tribunal international, mes concitoyens. Je prie Dieu, que si cette lutte n'a pas d'autre résultat, elle aura au moins pour résultat de créer un tribunal international produisant quelque garantie commune de paix de la part des grandes nations du monde.

En appelant l'attention, par l'intermédiaire de ce volume, sur la coopération de l'Allemagne, de la France, de l'Angleterre et des États-Unis, dans la cause de la justice internationale, le soussigné ose espérer que bientôt ces quatre nations s'uniront de nouveau pour la cause de la justice internationale, parce qu'il faut leur coopération en cette cause, si la justice doit un jour régler la conduite des nations.

La seconde partie de ce volume a été publiée pour la première fois, quelques semaines avant le commencement de cette grande guerre en août 1914, par l'*American Society for Judicial Settlement of International Disputes* sous forme de

Digitized by Google

brochure. Il semblait au bureau de cette Société que l'heure était arrivée, pour un compte-rendu soigné de l'état de la proposition de créer un tribunal international, afin que les partisans du règlement judiciaire pussent être informés non seulement au sujet de la proposition originale, mais aussi au sujet des moyens employés pour la réaliser. Dans une lettre au soussigné, l'Honorable Elihu Root se crut justifié à écrire relativement à cette brochure qu'"elle est très claire et satisfaisante et elle a paru très opportunément, parce que sur tous ces sujets nous aurons à chercher un nouveau point de départ après la guerre, et cet écrit est un résumé de l'état du règlement pacifique [des conflits internationaux] à la fin de cette période. Il devrait être publié sous la forme permanente de livre." Avec la permission de la *Judicial Settlement Society*, de laquelle le soussigué est Secrétaire, la brochure originale de 1914 fut publiée sous forme permanente de livre par la Dotation Carnegie pour la paix internationale; et les deux livres sont maintenant réunis dans un seul volume en langue française, de manière à porter le sujet et les documents qui s'y rapportent à l'attention d'un public plus nombreux.

JAMES BROWN SCOTT,
Directeur de la Division de Droit International.

WASHINGTON, D. C.,
le 11 janvier 1918.

Digitized by Google

I.—Lettre et Mémorandum du 12 janvier 1914 adressés par James Brown Scott à Son Excellence Monsieur le Ministre des Affaires Étrangères des Pays-Bas, en vue de l'établissement d'une Cour de justice internationale

Digitized by Google

Digitized by Google

UNIV. OF CALIFORNIA

LETTRE DE M. JAMES BROWN SCOTT, À SON EXCELLENCE, JONKHEER J. LOUDON, MINISTRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES DES PAYS-BAS RELATIVE À L'ÉTABLISSEMENT D'UNE COUR DE JUSTICE ARBITRALE.

LA HAYE, HOLLANDE,
12 janvier 1914.

MON CHER MONSIEUR LOUDON:

Au cours d'une entrevue que vous avez été assez bon pour m'accorder à La Haye, le 2 octobre 1915, vous avez exprimé l'intérêt que vous preniez à un projet que je ne pouvais guère qu'effleurer à l'époque, pour l'établissement actuel de la Cour de justice arbitrale, par et pour les Puissances qui seraient désireuses de la constituer, et pour son installation dans le Palais de la Paix, avant la réunion de la Troisième Conférence de la Paix. J'exposais, sans entrer dans les détails, que la Hollande, en qualité d'hôte de la Cour proposée, serait naturellement l'un de ses membres, et j'indiquais comme parties contractantes possibles, outre la Hollande, les pays suivants: l'Allemagne, les États-Unis, l'Autriche-Hongrie, la France, la Grande-Bretagne, l'Italie, le Japon et la Russie. L'Académie de droit international projetée à La Haye, sur la création de laquelle, aujourd'hui, on s'est mis d'accord, fut le principal sujet de notre conversation, et je me hasardai à suggérer une liaison des deux sujets, et l'établissement de la Cour de justice arbitrale, de telle sorte que, à l'inauguration de l'Académie, qui, nous l'espérons, aura lieu au mois d'août de la présente année, vous fussiez en état d'annoncer que les huit Puissances ci-dessus citées s'étaient, sur l'initiative de la Hollande, mises d'accord pour constituer la Cour de justice arbitrale, laquelle serait installée, comme l'Académie de droit international, dans le Palais de la Paix. Vous marquâtes dans votre réponse votre sympathie pour l'idée, disant que vous seriez

Digitized by Google

disposé à recevoir et à examiner sur le sujet un mémorandum que je vous offris de préparer. C'est ce document, quelque peu formel et abstrait, que j'ai maintenant l'honneur de vous faire tenir, dans l'espoir qu'il puisse vous être de quelque utilité et contribuer au progrès de la cause du règlement judiciaire des différends internationaux. Il en sera certainement ainsi si cela peut vous porter à entreprendre l'établissement de la Cour de justice arbitrale.

La difficulté qui, jusqu'ici, a mis obstacle à son organisation, a été l'insuffisance ou l'échec des efforts faits pour arriver à une méthode de nomination des juges qui soit acceptable à toutes les Puissances ou à un grand nombre d'entre elles. Cette difficulté tient à ce fait que toutes les nations désirent, et cela est assez naturel, être représentées dans une Cour qui, pour être vraiment internationale, et pour rendre des jugements qui lient toutes les nations, doit être créée par toutes. Il y eut à La Haye, à la Deuxième Conférence de la Paix, en 1907, un accord général pour admettre que la Cour projetée devrait être établie en session, pour ainsi dire, permanente à La Haye, au moyen d'une Délégation de trois juges, émanée d'elle, et que, composée, comme elle devait l'être, de juges nommés pour une longue période, à savoir, douze années, elle aurait tous les avantages d'une Cour de justice et aucun des désavantages d'une commission mixte, ou d'un tribunal spécial et temporaire d'arbitrage.

La proposition présente est plus modeste, et sa modestie même lui évite les difficultés que comportait la formation d'un tribunal universel où toutes les nations, comme telles, doivent être représentées; cela permet d'espérer que, dégagée de ces difficultés, la Cour, plus petite et moins ambitieuse, puisse être créée à l'usage des Puissances qui peuvent être désireuses de l'instituer actuellement. Mais, quelque restreinte que la Cour puisse être, il devrait être bien compris et expressément déclaré dans la convention la constituant, que les Puissances non

Digitized by Google

contractantes pourraient en user, si elles le désiraient, et nommer des juges pour l'examen et la décision de leur, ou de leurs affaires. Une Cour de ce genre, bien qu'originairement créée par et pour un nombre relativement restreint de nations, aurait les avantages et rendrait les services d'une Cour véritablement internationale, dans laquelle toute nation soucieuse de l'utiliser, serait traitée sur le pied de l'égalité avec tout autre État.

Mais cette lettre n'a point pour but d'en tracer le plan et d'en analyser les dispositions en détail, puisque c'est là ce que fait le mémorandum. Elle a pour but plutôt d'expliquer la raison d'être du mémorandum et d'en justifier la longueur, car c'est, je le crains, un document de quelque longueur. S'il ne traitait que de la méthode proposée pour constituer la Cour, il serait beaucoup plus court qu'il ne l'est; mais à la réflexion il a paru utile, non seulement d'exposer la proposition, qui est relativement simple, mais aussi les raisons qui font que l'établissement de la Cour de justice arbitrale semble nécessaire à la fois pour le règlement judiciaire des conflits internationaux et pour le développement du droit international. Cette façon de traiter le sujet nécessitait un certain examen de la présente Cour, appelée "Cour permanente d'arbitrage," parce que, si cette institution est réellement une Cour au sens strict et technique du mot, et si elle rend les services d'une Cour de justice, la création d'une nouvelle Cour de même nature ne semble pas nécessaire. J'ai donc, mais nullement je l'espère, dans un esprit désobligeant, insisté un peu longuement sur les défauts et les insuffisances de la Cour, dite "Cour permanente d'arbitrage" que je suis loin cependant de dédaigner ou de ne pas apprécier à sa valeur, plutôt que je n'ai insisté sur son utilité, parce que, c'est en raison de ses défauts et de ses insuffisances que la nouvelle institution paraît s'imposer. En agissant ainsi, j'ai accepté le "fardeau

Digitized by Google

de la preuve," comme doit toujours le faire celui qui propose un changement dans les conditions existantes; et dans le cours du mémorandum, j'ai essayé, dans un esprit d'entière loyauté et d'impartialité, de signaler et de réfuter quelques-unes des plus importantes objections que l'on peut faire, et que l'on a faites d'ailleurs, à l'institution projetée. Mais en me faisant l'avocat d'une nouvelle Cour, j'ai exprimé ma conviction sincère que la présente Cour, dite "Cour permanente d'arbitrage," doit être maintenue, car elle n'est pas moins utile, ni même moins nécessaire, que celle que l'on propose, bien que son champ d'activité soit différent. Ainsi que M. Bourgeois l'a mis en lumière dans son admirable discours à la Deuxième Conférence de la Paix, les nations pourront souhaiter, et souhaiteront sans doute, pouvoir instituer des tribunaux spéciaux composés d'arbitres choisis directement par elles pour le règlement des conflits de nature politique, les plus graves et les plus inquiétants; tandis que ces mêmes nations pourront être disposées à accepter des juges nommés avant leurs différends pour la décision des affaires juridiques, car, dans les conflits de la première catégorie, recours à des négociations, est probable et peut-être même nécessaire; tandis que dans la seconde catégorie, l'application froide et impartiale des principes de droit et de justice doit être à la fois escomptée et requise.

Pour établir la Cour de justice arbitrale, il est nécessaire de montrer que certaines Puissances sont désireuses de lui donner la vie, et c'est pourquoi j'ai signalé l'accord de l'Allemagne, des États-Unis, de la France et de l'Angleterre à Paris, en mars, et à La Haye, en juillet 1910, pour constituer la Cour entre un nombre limité de Puissances, sur le modèle de la composition de la Cour des prises. Cette méthode de création pour la Cour de justice arbitrale présupposait l'existence de la Cour des prises, puisqu'il est évidemment impossi-

Digitized by Google

ble d'utiliser la composition d'une Cour existante qui n'existe pas.

Le Gouvernement des Pays-Bas fut mis au courant de ces négociations, et j'ai eu le très grand plaisir de remettre des exemplaires des différents accords à votre distingué prédécesseur, M. van Swinderen.

La Grande-Bretagne n'ayant pas ratifié la Déclaration de Londres, dont l'établissement de la Cour des prises semble dépendre, au moins en ce qui concerne la Grande-Bretagne, ce défaut de ratification rend problématique la constitution prochaine de la Cour des prises. J'ai donc tâché de montrer dans le mémorandum qu'il est inutile d'attendre plus longtemps la constitution de cette Cour, attendu que le présent projet de constitution de la Cour de justice arbitrale n'utilise point sa méthode de composition. J'ai cru utile, cependant, afin d'être complet, d'annexer les deux accords de mars et de juillet 1910 au mémorandum, et j'ai également pris la liberté d'annexer un projet de convention destiné à mettre en œuvre la présente proposition.

Ensuite, j'ai énuméré les raisons tendant à montrer que le Gouvernement hollandais, est non seulement en droit de prendre l'initiative de constituer la Cour de justice arbitrale par la voie diplomatique, ainsi que l'a recommandé la Deuxième Conférence, mais que ce Gouvernement peut à juste titre considérer que c'est là son devoir. Finalement, j'ai montré les raisons qui semblent indiquer que le moment présent est tout à la fois approprié et favorable à de telles négociations, car, après une guerre et des bruits inquiétants de guerre possible, les nations peuvent vouloir songer à la paix et diriger leurs efforts vers son maintien, et dans le paragraphe qui termine le mémorandum, je me permets d'exprimer l'espoir qu'elles pourraient être désireuses de se prévaloir de l'opportunité qu'il y a à instituer une Cour permanente de justice et à

Digitized by Google

l'installer dans le Palais de la Paix, en même temps et au même moment que l'Académie permanente de droit international, c'est-à-dire, au cours de l'année 1914.

L'administration du Président Taft avait eu l'intention de prendre l'initiative en faveur de la Cour de justice arbitrale, et le précédent Secrétaire d'État, M. Philander C. Knox me chargea d'une mission auprès des Puissances européennes dans ce but. J'acceptai volontiers l'offre dont il m'honorait, et suggérai la méthode présente de constitution de la Cour. J'élaborai un projet de mémorandum et d'une note circulaire identique que je lui soumis. Il les approuva et les signa le 25 novembre 1912, mais, pour des raisons qui n'affectent en rien le projet, et qui sont sans importance dans la présente occurrence, on estima, qu'il valait mieux ne point ouvrir des négociations à cette époque avec les différentes Puissances dont la collaboration était nécessaire pour le succès de l'entreprise. J'ai pensé cependant qu'il y avait plus qu'un intérêt passager à joindre les projets de mémorandum (Annexe, No. 1, p. 8) et de note circulaire identique (Annexe, No. 2, p. 25) parce qu'ils montrent les raisons qui ont influencé le Secrétaire d'État et qui sont à la base du projet qui a reçu son approbation. La présente administration partage-t-elle ces vues? Je serais incapable de le dire, car je ne suis pas autorisé à parler en son nom. Il est à présumer cependant, que n'importe quel Gouvernement des États-Unis envisagera avec faveur ce qui a toujours été considéré comme étant essentiellement un idéal américain.

Je suis toutefois autorisé, au nom de M. Elihu Root qui, en tant que Secrétaire d'État, rédigea les instructions de la Délégation américaine à la Deuxième Conférence de la Paix, tendant à proposer une Cour permanente internationale de justice, et aussi au nom de M. Robert Bacon, qui, en qualité de Secrétaire d'État, essaya d'établir la Cour de justice arbitrale par la voie diplomatique, à dire qu'ils approuvent chaudement

Digitized by Google

la présente méthode d'arriver à sa création, et qu'ils espèrent vivement que vous considérerez comme pleinement justifiée l'initiative tendant à obtenir par la voie diplomatique, ainsi que l'a recommandé la Deuxième Conférence, un accord (avec l'Allemagne, les États-Unis, l'Autriche-Hongrie, la France, la Grande-Bretagne, l'Italie, le Japon et la Russie) relativement au choix des juges et à la constitution de la Cour.

Si ce n'est point trop osé de ma part, je me permettrai de suggérer que si la méthode proposée pour composer la Cour vous agrée, et si vous décidez de sonder les Puissances mentionnées, en ce qui concerne leur désir de coopérer à son établissement, vous pourriez peut-être proposer une Conférence officieuse de représentants des Puissances favorables à son institution, et en particulier de délégués des Puissances qui ont présenté le projet commun à la Conférence de la Paix et négocié les accords de mars et juillet 1910, conférence qui pourrait être tenue à La Haye, à une époque quelconque et très prochaine.

Il est inutile de dire que je suis à votre service de toute façon et pour tout ce en quoi vous pouvez penser que je pourrais être de quelque utilité, car la Cour de justice arbitrale et son établissement sont pour moi comme l'existence même.

Dans l'espoir que vous trouverez le moyen de prendre l'initiative de la formation de la Cour de justice arbitrale, de la façon ci-dessus, ou par une méthode meilleure quelconque qui pourrait vous venir à l'esprit, et en vous remerciant de l'occasion que vous m'avez donnée de vous exposer mes vues, à la fois oralement et par écrit, je suis,

Mon cher Monsieur Loudon,

Très sincèrement votre

JAMES BROWN SCOTT.

A Son Excellence,
Jonkheer J. LOUDON,
Ministre des Affaires Étrangères des Pays-Bas,
La Haye, Hollande.

Digitized by Google

ANNEXE N°. 1

Projet d'un Mémorandum Approuvé par le Secrétaire d'État, M. Knox, Proposant l'Établissement de la Cour de Justice Arbitrale Recommandée par la Deuxième Conférence de la Paix à La Haye, en 1907.

La Première Conférence de la Paix à La Haye qui avait été d'abord convoquée pour étudier les moyens possibles de réduire les armements et d'alléger le fardeau que l'existence et l'accroissement de ces armements font peser sur les peuples des différents États, adopta, parmi d'autres accords internationaux importants, la Convention pour le règlement pacifique des conflits internationaux "dans le but d'éviter autant que possible le recours à la force dans les relations entre États." La Convention régla les bons offices et la médiation; créa le système des commissions internationales d'enquête qui porta ses fruits dans le règlement pacifique de l'incident du Dogger Bank, entre la Grande-Bretagne et la Russie; reconnut que l'arbitrage, en matière de questions juridiques, et spécialement d'interprétation ou d'application des traités internationaux, est "la manière la plus parfaite, et en même temps la plus équitable, de régler les différends que la diplomatie n'a pu aplanir"; créa la liste des arbitres grâce à laquelle il serait possible de former un tribunal temporaire pour l'examen et le règlement d'un différend international, et rédigea un projet de code de procédure arbitrale. La Deuxième Conférence de la Paix qui se réunit à La Haye en 1907, revisa et améliora, à la lumière des données de l'expérience, les dispositions de cette importante Convention qui, cependant, demeure dans sa conception, aussi bien que dans ses dispositions fondamen-

Digitized by Google

tales, l'apport essentiel de la Première Conférence. Pour les besoins du présent mémorandum, il suffira de considérer la Cour dite "Cour permanente d'arbitrage" telle qu'elle a été créée et organisée dans différents articles de la Convention originale de 1899, et dans la forme revisée qu'elle a prise en 1907. L'expérience acquise en matière d'arbitrage international, depuis son introduction dans la pratique moderne des nations, par le traité Jay de 1794 entre la Grande-Bretagne et les États-Unis, le recours de plus en plus fréquent à cette institution, notamment dans le règlement de la question de l'*Alabama* entre la Grande-Bretagne et les États-Unis par la sentence de Genève de 1872, et la certitude que ces recours continueront dans l'avenir, ont rendu éminemment utile et à propos, de faciliter le recours à l'arbitrage par la création d'un organisme approprié et par la systématisation des procédures devant les tribunaux arbitraux.

Dans ce double dessein, les Puissances signataires, pour citer l'article 20 de la Convention, "s'engagent à organiser une Cour permanente d'arbitrage, accessible en tout temps, et fonctionnant, sauf stipulation contraire des Parties, conformément aux règles de procédure insérées dans la présente Convention." Dans le but d'organiser la Cour permanente visée dans cet article, chacune des Puissances signataires fut invitée à désigner et désigna effectivement "quatre personnes au moins, d'une compétence reconnue dans les questions de droit international, jouissant de la plus haute considération morale, et disposées à accepter le rôle d'arbitre." Les personnes ainsi choisies constituèrent la liste, ou tableau de la "Cour permanente" et furent nommées pour une période de six ans qui pouvait être renouvelée. Sur cette liste d'arbitres, les nations en conflit, désireuses de se prévaloir des dispositions de la Convention, peuvent constituer un tribunal temporaire pour le jugement de l'affaire, en choisissant le nombre voulu de juges, et, à défaut d'accord, "chaque partie nomme deux arbitres et

Digitized by Google

ceux-ci choisissent ensemble un surarbitre." Cette méthode, qui aurait pu aboutir à composer le tribunal temporaire de quatre personnes intéressées fut améliorée par la Deuxième Conférence comme il suit:

> Chaque Partie nomme deux arbitres, dont un seulement peut être son national, ou choisi parmi ceux qui ont été désignés par Elles comme Membres de la Cour Permanente. Ces arbitres choisissent ensemble un surarbitre.

D'après la procédure revisée, il ne peut donc y avoir que deux personnes directement intéressées dans la sentence du Tribunal. Dans ces conditions, il est évident, comme on l'a dit à la Deuxième Conférence de la Paix, que "la Cour permanente n'est pas permanente, parce qu'elle n'est pas composée de juges permanents; elle n'est pas accessible, puisqu'elle a besoin d'être constituée pour chaque cas particulier; enfin ce n'est pas une Cour, puisqu'elle n'est pas composée de juges." Il est inutile de signaler à ceux qui ont participé à la création et à la mise en œuvre d'un tribunal temporaire qu'il est difficile de le constituer et qu'il faut pour cela beaucoup de temps; que les dépenses nécessitées par cette opération, et qui retombent sur les plaideurs sont excessives; et que ses sentences ne sont pas entièrement insoupçonnables et présentent parfois une légère teinte de transaction diplomatique. Les délais nécessités par sa composition sont à eux seuls un obstacle à l'arbitrage, car les nations sont évidemment moins portées à soumettre une affaire à l'arbitrage, même lorsque la liste, sur laquelle elles peuvent choisir les membres du tribunal temporaire, leur est connue, qu'elles ne le seraient si "une Cour permanente d'arbitrage accessible en tout temps," existait en réalité, à laquelle l'affaire pourrait être automatiquement renvoyée sur la requête de l'une ou de l'autre des parties, avant que les États aient pris position et donné, par leur conduite,

Digitized by Google

à la controverse un caractère politique, alors que, par sa nature, elle était essentiellement juridique. Pour ces raisons, et pour d'autres que l'on pourrait aisément retracer, les États-Unis donnèrent pour instructions à leurs délégués à la Deuxième Conférence de la Paix, de proposer la création "d'un tribunal permanent composé de juges . . . qui consacreraient tout leur temps à l'examen et au jugement des affaires internationales, selon des méthodes judiciaires, et avec le sentiment de leur responsabilité juridique." Les juges du tribunal projeté "seraient choisis de façon à ce que les différents pays, les différents systèmes de droit et de procédure et les principaux langages fussent équitablement représentés."

Le premier article de la Convention relative à la Cour d'arbitrage est la conséquence directe de ces instructions car, selon cet article, "les Puissances contractantes conviennent d'instituer sans modifier le statut de la Cour permanente d'arbitrage, une Cour de justice arbitrale d'accès libre et facile, composée de juges représentant les divers systèmes judiciaires du monde, et propres à assurer la continuité de la jurisprudence arbitrale." Les efforts de la Délégation américaine pour constituer une Cour vraiment permanente, composée de juges de carrière, furent secondés par la compétence des Délégations d'Allemagne et de Grande-Bretagne qui s'associèrent à la proposition, et par la Délégation française qui, bien qu'elle ne s'y associât point au sens technique, se comporta en alliée convaincue et précieuse.

On remarquera que la Cour projetée ne devait point prendre la place de la Cour dite "Cour permanente d'arbitrage," laquelle devait demeurer intacte et sans modifications. Il fut spécifié, dans les termes les plus clairs, par le distingué premier délégué de France, M. Léon Bourgeois, en réponse à l'objection que la Cour projetée se substituerait à l'institution existante, qu'il y a deux sortes de différends qui peuvent être soumis à l'arbitrage, à savoir: ceux dans lesquels se rencontre

Digitized by Google

un élément politique, et ceux qui sont d'une nature purement juridique. Pour les premiers, un tribunal temporaire, avec des arbitres choisis par les parties, pourrait être préférable, tandis que pour ceux de la seconde catégorie, une Cour permanente composée de juges rendrait plus de services. Le raisonnement de M. Bourgeois est si important et si concluant, et si approprié à la question en litige, que son langage sur ce point doit être cité.

> Si, dit-il, il n'y a pas à présent de juges à La Haye, c'est parce que la Conférence de 1899 prenant en considération tout le domaine ouvert à l'arbitrage, a entendu laisser aux parties le soin de choisir leurs juges, choix qui est essentiel dans toutes les affaires d'une particulière gravité. Nous ne voudrions pas voir la Cour créée en 1899 perdre l'essence de son caractère arbitral, et nous entendons réserver cette liberté dans le choix des juges dans tous les cas où aucune autre règle n'est prévue.
>
> Dans les controverses de nature politique, spécialement, nous pensons que ce sera là toujours la vraie règle de l'arbitrage, et qu'aucune nation, grande ou petite, ne consentira à aller devant une Cour d'arbitrage à moins qu'elle n'ait pris une part active à la nomination des membres qui la composent.
>
> Mais, en est-il de même dans les questions d'une nature purement juridique? Le même malaise et la même méfiance apparaissent-ils ici? Et chacun ne sent-il pas qu'une Cour véritable, réellement composée de juristes, peut être considérée comme l'organe le plus compétent pour décider des différends de cette sorte et pour rendre des décisions sur de pures questions de droit?
>
> Dans notre opinion, donc, c'est tantôt le vieux système de 1899 et tantôt le nouveau système d'une Cour véritablement permanente qu'on doit préférer, selon la nature de l'affaire. En tout cas, il n'existe aucune intention que ce soit de rendre le nouveau système obligatoire. Le choix entre le tribunal de 1899 et la Cour de 1907 sera libre et c'est l'expérience qui montrera les avantages ou les désavantages des deux systèmes.

Digitized by Google

On peut dire, sans crainte d'être contredit, que le principe de la permanence et du libre accès pour certaines affaires soumises à la décision judiciaire, en matière de différends internationaux, fut théoriquement admis par une grande majorité des Délégations à la Deuxième Conférence de la Paix. Les difficultés commencèrent lorsqu'on proposa de composer la Cour d'un nombre limité de juges. Si l'on s'était mis d'accord pour choisir un nombre relativement petit de juges, parmi les jurisconsultes spécialistes du droit international de la plus grande réputation, sans acception de nationalité, la Conférence eût pu, sans aucun doute, sinon sans difficulté et sans un grand embarras, procéder à ce choix. Mais ce principe ne fut pas accepté.

Si la proposition de MM. Bourgeois et Choate eût trouvé faveur, proposition selon laquelle, après la détermination du nombre des juges qui formeraient la Cour, chaque nation aurait proposé le nom d'un juge et selon laquelle, sur la liste ainsi formée, chaque nation aurait voté pour le nombre de juges que la Cour devait contenir, étant déclarés élus ceux qui auraient reçu le plus grand nombre de suffrages, la Cour aurait été constituée. Cette méthode, cependant, ne donnait point satisfaction ni aux grandes ni aux petites nations; apparemment parce que les plus grandes nations craignaient de ne point réunir une majorité, et que les plus petites redoutaient que l'élection ne fût pas pleinement libre. Les grandes nations désiraient être représentées d'une façon permanente dans la Cour, et elles proposèrent aux petites nations d'adopter un système de roulement, d'après lequel elles seraient représentées pendant des périodes de temps différentes, tandis que les juges des grandes Puissances seraient élus pour la durée totale du fonctionnement de la Cour. Les petites nations refusèrent d'admettre un droit pour les grandes nations à recevoir des sièges permanents dans la Cour, et ne voulurent accepter aucune méthode de constitution de celle-ci, qui les privât en fait, sinon en théorie, de l'égalité en matière de re-

Digitized by Google

présentation. En raison de ces difficultés et de l'impossibilité de les surmonter dans le court espace de temps dont disposait la Conférence, le projet de convention pour l'établissement de la Cour arbitrale fut adopté, en en éliminant toute disposition relative soit au nombre des juges, soit à la manière de les nommer. La Conférence recommanda aux Puissances signataires "l'adoption du projet de convention pour l'établissement d'une Cour arbitrale de justice, et sa mise en œuvre dès qu'un accord serait intervenu sur le choix des juges et la Constitution de la Cour, c'est-à-dire que la Constitution de la Cour était renvoyée aux moyens diplomatiques. Les Puissances les plus directement intéressées à la création de la Cour et à son institution par la Conférence, manifestèrent à cette époque, et postérieurement, le désir de voir constitué diplomatiquement le tribunal. Par exemple, dans le Rapport officiel sur la Deuxième Conférence de La Haye, publié par le Gouvernement allemand, peu après l'ajournement de la Conférence, l'Allemagne se déclara prête à coopérer à son établissement dans les termes délibérés suivants:

> L'organisation d'une Cour arbitrale de cette espèce fut proposée à la Conférence par les États-Unis d'Amérique. La proposition visait à faciliter l'arbitrage dans toute la mesure du possible, et dans ce but, à créer une Cour de justice permanente universelle composée d'une façon déterminée, qui se réunirait chaque année à La Haye, afin de trancher gratuitement tous les différends qui pourraient lui être soumis, par les Puissances contractantes. Une telle organisation apparaissait comme de la plus haute utilité et comme répondant aux buts poursuivis par l'Allemagne. Aussi la Délégation allemande a-t-elle soutenu chaleureusement cette initiative et en collaboration avec les Délégations américaine et anglaise, a élaboré et déposé un projet en ce sens. Ce projet n'a pu, à la Conférence même, aboutir à une Convention, parce qu'il n'a pas été possible de s'entendre là-bas sur la Composition

Digitized by Google

de la Cour de justice. Mais la Conférence, dans le premier vœu émis par elle et consigné dans l'Acte Final, a recommandé aux Puissances l'adoption du projet en question, aussitôt qu'un accord serait intervenu sur une composition adéquate de la Cour. L'Allemagne est toute prête à coopérer à l'établissement de la Cour.

Après un exposé traitant avec sympathie successivement de la Cour proposée, des services qu'elle pourrait rendre, et des travaux de la Conférence à son sujet, la Délégation française, dans son Rapport officiel, insiste sur le devoir des différents États de réaliser l'achèvement de l'œuvre commencée à La Haye:

> Chacun d'eux doit veiller à ce qu'une suite soit donnée, dans la mesure du possible, aux vœux, résolutions, ou recommandations, par lesquels la Conférence, là où elle ne pouvait conclure elle-même, a marqué nettement son désir de voir les Gouvernements achever son œuvre. Il nous suffira de citer les négociations nécessaires pour donner définitivement l'existence à la Cour de justice arbitrale permanente, dont le fonctionnement est subordonné à une entente sur le choix des juges.

Le rapport officiel de la Délégation britannique exprime son regret que la Cour arbitrale n'ait pas été constituée à La Haye, et exprime l'espoir qu'elle puisse l'être: "Nous ne pouvons qu'espérer, dit-il, que les difficultés dont il a été impossible de venir à bout, seront à la fin surmontées, et que notre travail de pionniers puisse, finalement, ne pas être entièrement infructueux."

Enfin, et plutôt dans le but d'être complet, car il n'y a aucun doute sur l'attitude des États-Unis, nous citerons le paragraphe suivant qui est extrait du rapport officiel de la Délégation américaine. Après avoir brièvement expliqué la nature et l'importance de la Cour projetée, et commenté ses dispositions principales, le Rapport continue:

Digitized by Google

> Il est évident que les fondations d'une Cour permanente ont été largement et solidement posées; que l'organisation, la juridiction et la procédure ont été ébauchées, et qu'on les a recommandées aux Puissances sous une forme codifiée; que ces Puissances ou un certain nombre d'entre elles peuvent accepter et, en se mettant d'accord sur la nomination des juges, appeler à l'existence une Cour à la fois permanente et internationale. Encore un peu de temps, un peu de patience, et la grande œuvre s'accomplira.

Il n'est pas nécessaire d'exposer en détail les diverses propositions faites dans ce but par les États-Unis. Dans son premier message annuel au Congrès, après l'ajournement de la Conférence, le Président s'exprima ainsi:

> Des progrès substantiels ont également été faits en ce qui concerne la création d'une Cour permanente pour la solution des conflits internationaux. Une discussion très approfondie de la proposition relative à cette Cour a eu lieu, et on est enfin arrivé à un accord général en faveur de sa création. La Conférence a recommandé aux Puissances signataires l'adoption d'un projet sur lequel l'accord s'est fait dans son sein pour l'organisation de la Cour et qui ne laisse à régler dans l'avenir que la méthode d'après laquelle les juges seront choisis. La question qui demeure sans solution est certainement une de celles que le temps et la bonne volonté résoudront.

Profitant de l'occasion de la réunion de la Conférence navale de Londres (4 décembre 1908, 27 février 1909), réunie pour résoudre certaines questions en suspens relatives au droit des prises, applicables par la Cour internationale des prises lorsqu'elle serait constituée et en fonctions, le Secrétaire d'État, à la date du 6 février 1909, donna comme instructions aux Délégués américains à la Conférence, ainsi qu'il ressort de la Note circulaire identique du 18 octobre 1909, de proposer à cette Conférence d'investir la Cour des prises des pouvoirs juridictionnels de la Cour de justice arbitrale:

Digitized by Google

Dans le but d'investir la Cour des prises des fonctions d'une Cour arbitrale, visée dans la première recommandation de l'Acte final de la Deuxième Conférence, le Département propose d'ajouter l'article additionnel suivant au projet de protocole concernant la Cour des prises, annexé au dernier paragraphe de vos instructions.

Tout signataire de la Convention pour l'établissement de la Cour des prises peut stipuler en outre, dans l'acte de ratification de cette convention, que la Cour internationale des prises sera compétente pour accepter la juridiction et la décision de tout différend s'élevant entre les signataires dudit article, qui sera soumis à son arbitrage; et la Cour internationale des prises devra, par suite, accepter et adopter pour l'examen et la décision de l'affaire, le projet de convention relatif à l'établissement d'une Cour de justice arbitrale, adopté par la Deuxième Conférence de La Haye, et dont l'établissement, par la voie diplomatique, a été recommandé par les Puissances.

Tout signataire de la Convention pour l'établissement de la Cour internationale des prises peut insérer dans la ratification de cette convention l'article proposé, et avoir droit par là au bénéfice de cet article.

La Conférence, cependant, jugea plus judicieux de poursuivre par la voie diplomatique la réalisation d'une affaire de cette importance. Le Département, le 5 mars 1909, notifia aux États représentés à la Conférence maritime son intention de préparer et de transmettre une Note circulaire identique, relative à cette question, et le 18 décembre 1909, une Note circulaire identique, travaillée avec soin, fut préparée et transmise, conformément à cette notification, aux Puissances représentées à la Conférence navale. Les réponses reçues montrèrent une bonne volonté générale en ce qui concerne la constitution de la Cour de justice arbitrale, mais elles manifestèrent une certaine préférence pour sa constitution, en forme de tribunal séparé et indépendant. Trois des États qui s'étaient réunis pour proposer l'institution d'une Cour des

Digitized by Google

prises à la Deuxième Conférence de la Paix, suggérèrent une Conférence de représentants dûment autorisés des États initiateurs de cette convention, et, comme suite à cette proposition, des délégués des quatre Puissances se réunirent à Paris en mars 1910 et dressèrent un projet de protocole pour l'établissement de la Cour de justice arbitrale sur la base du système adopté par la Convention de la Cour des prises. Ce projet, cependant, était subordonné à la ratification de la convention originale de la Cour des prises, et de l'article additionnel dressé à Paris, en 1910; il était subordonné également à l'adhésion de dix-huit Puissances au protocole établissant la Cour de justice arbitrale. On pensait qu'on ne rencontrerait que peu ou point de difficultés à obtenir l'acceptation du protocole additionnel à la convention de la Cour des prises; et il a, effectivement, été accepté par toutes les parties signataires de la Convention originale. On espérait, on s'attendait même, à ce que la Convention, et en même temps le protocole additionnel, pour cette importante Cour, fussent ratifiés ensemble et dans un très court délai, par un nombre de Puissances suffisantes pour constituer la Cour, de telle sorte que les quatre Puissances représentées à la Conférence de Paris de 1910, qui s'étaient mises d'accord sur un projet de Convention pour mettre en œuvre la Cour de justice arbitrale, pussent, dans un délai raisonnable, transmettre lesdits projets par l'intermédiaire du Gouvernement néerlandais, et sur la demande des États-Unis, aux Puissances représentées à la Deuxième Conférence de la Paix. Un an et huit mois se sont passés, et bien que le Sénat des États-Unis ait approuvé la Convention originale de la Cour des prises, le protocole additionnel modifiant sa procédure et la Déclaration de Londres, et que le Président soit tout prêt à échanger les ratifications de ces divers instruments, la Cour des prises n'a pas été acceptée par un nombre suffisant d'États pour assurer son établissement, et la date de l'échange des ratifications n'a pas été fixée. Comme on

Digitized by Google

le sait, le Gouvernement de la Grande-Bretagne, a subordonné son acceptation de la Convention de la Cour des prises à l'admission de certains principes de droit que devront appliquer les juges de la Cour des prises. Dans ce but, la Grande-Bretagne a invité certaines Puissances maritimes à une Conférence qui, ainsi qu'on l'a dit, s'est tenue à Londres en 1908–1909, car "il serait difficile, sinon impossible, au Gouvernement de Sa Majesté, d'édicter la législation nécessaire pour donner effet à la Convention, s'il ne peut assurer les deux Chambres du Parlement Britannique qu'une entente plus précise a été réalisée en ce qui concerne les règles par lesquelles le nouveau tribunal sera lié." La Déclaration de Londres, comme on appelle les Délibérations de la Conférence, paraissait à l'époque de sa négociation devoir satisfaire la Grande-Bretagne. Mais le bill dans lequel devait s'incorporer la législation nécessaire pour mettre la Cour et la Déclaration en état de fonctionner, n'a pu passer en force de loi, et il est impossible à un Gouvernement étranger de savoir si les circonstances défavorables qui ont empêché le succès de la loi nécessaire à la mise en œuvre de la législation des prises existent encore, ainsi que de se former une opinion sur la date à laquelle on peut raisonnablement s'attendre qu'un acte destiné à mettre en œuvre la Convention de la Cour des prises et la Déclaration de Londres reçoivent l'assentiment du Parlement et mette la Grande-Bretagne en position d'approuver la Convention relative à la Cour des prises, le Protocole additionnel, et de déposer à La Haye les ratifications y relatives. Étant données ces incertitudes et étant donné aussi ce fait que les États-Unis ont, en ce qui les concerne, rempli les conditions nécessaires pour que le projet de Convention pour l'établissement de la Cour de justice arbitrale fût transmis aux Puissances représentées à la Conférence de la Paix, le Département d'État juge le moment venu de consulter les signataires de cet accord dans le but de savoir s'il ne serait pas possible de procéder à l'éta-

Digitized by Google

blissement de la Cour de justice arbitrale sans attendre davantage la ratification de la Convention relative à la Cour des prises. La Cour de justice arbitrale avait été subordonnée à l'institution de la Cour des prises, pour que l'établissement de celle-ci ne fût pas compromis par les négociations relatives à l'établissement de la Cour de justice arbitrale. Il y avait aussi une autre raison; c'est que, étant donné que les quatre Puissances étaient d'accord pour recommander aux États dans leur ensemble la création de la Cour de justice arbitrale, suivant la méthode acceptée par l'article 15 de la Convention de la Cour des prises, il était hautement désirable de reporter les négociations relatives à la Cour arbitrale jusqu'à l'époque où la Cour des prises aurait été instituée, et cela pour utiliser le mécanisme d'une Cour existante. Mais comme la Convention de la Cour des prises n'a pas été ratifiée, et étant donné qu'on ne peut prévoir sûrement, ni même approximativement, quand la Convention relative à la Cour des prises sera ratifiée par le nombre d'États nécessaires à la mettre en œuvre, il semble que tout motif de différer, quelque judicieux qu'ait pu être jadis ce parti, ait cessé désormais d'exister. *Cessante ratione legis, cessat et ipsa lex.*

Au jugement du Secrétaire d'État, les circonstances permettent de présumer, et même d'arriver à cette conviction que le moment est venu de conférer avec les Gouvernements d'Allemagne, de France et de Grande-Bretagne, afin de voir si l'on ne pourrait point, dans un avenir très proche, prendre des mesures soit pour mettre en œuvre la Cour de justice arbitrale, telle qu'elle a été modifiée par le projet de Convention adopté à la Conférence de Paris de 1910, et amendé par la Conférence suivante de La Haye, le 25 juillet 1910, soit pour s'assurer si ces Puissances et les autres États qui pourraient être favorables à l'institution de la Cour projetée, seraient disposés à composer la Cour d'un nombre de juges moindre que celui qu'avait adopté le projet de Convention du 25 juillet 1910, en

Digitized by Google

spécifiant nettement que cette Cour, une fois constituée, serait provisoire, en ce sens que l'on pourrait envisager l'établissement d'un tribunal plus élargi et plus général à la prochaine Conférence de la Paix, et qu'aucune tentative ne serait faite pour persuader celles des Puissances qui pourraient être opposées à son institution, de participer à sa création. A supposer que les Puissances désignées sous l'article 15 de la Convention relative à la Cour des prises, désirent constituer la Cour ou y soient favorables, il ne semble pas admissible que les Puissances qui ne désirent pas coopérer à son établissement puissent empêcher celles qui le désirent réellement de l'appeler à l'existence. Le respect envers les Puissances qui s'opposent à l'établissement de la Cour des prises par les procédés de l'article 15 de la Convention relative à la Cour des prises, ne peut raisonnablement exiger que les Puissances qui désirent établir la Cour de justice arbitrale par les méthodes adoptées pour la Cour des prises, n'aient pas la liberté de négocier un accord dans ce but; la seule circonstance que l'on puisse concevoir comme étant de nature à combattre la création de la Cour par les Puissances investies d'une représentation permanente par la méthode adoptée pour la composition de la Cour des prises, c'est que cette institution pourrait aboutir à empêcher l'établissement d'une Cour plus générale, et retarder ainsi la cause du règlement judiciaire des conflits internationaux; mais il est difficile de voir comment la création de la Cour par un nombre limité de Puissances, dans le but de s'en servir pour le règlement judiciaire des conflits internationaux de nature juridique qui peuvent s'élever entre elles, pourrait retarder la création d'un tribunal élargi et plus général, surtout s'il était entendu, et nettement déclaré, que le tribunal proposé ne serait établi qu'en raison des difficultés qui s'opposent actuellement à la constitution d'un autre tribunal, élargi et plus général, et que les Puissances qui entreprennent de le créer proclament à l'époque de sa création

Digitized by Google

leur désir de coopérer à la formation du tribunal élargi, soit au moyen de négociations diplomatiques subséquentes, soit lors de la future Conférence de la Paix.

Il est inhérent à la notion même de souveraineté qu'un nombre quelconque de Puissances puisse se mettre d'accord pour établir pour elles-mêmes un tribunal, à moins qu'elles n'aient expressément renoncé à l'usage de ce droit, et l'on ne connaît aucune renonciation de ce genre. La Convention pour l'établissement d'une Cour de justice arbitrale adoptée à La Haye n'a nullement spécifié qu'un nombre quelconque de Puissances fût nécessaire à sa création, et la recommandation aux Puissances adoptée par la Conférence, d'établir la Cour par la voie diplomatique, ne fait aucune mention du nombre de Puissances qui pourrait être requis. A cet égard, le projet de Convention différait de celui de la Cour des prises qui porte dans son article 52: "Le dépôt des ratifications aura lieu . . . si les Puissances prêtes à ratifier peuvent fournir à la Cour neuf juges et neuf juges suppléants et aptes à siéger effectivement. Dans le cas contraire le dépôt sera ajourné jusqu'au moment où cette condition sera remplie."

L'exactitude de cette interprétation est prouvée par l'article 54 qui déclare que la présente convention "entrera en vigueur six mois à partir du dépôt des ratifications prévu par l'article 52." On pourrait en outre faire remarquer qu'il a été prévu que la convention pourrait n'être point ratifiée par un nombre de Puissances suffisant pour fournir les quinze juges dont la Cour devait se composer, attendu que l'article 56 dispose que "quand le nombre total des juges est inférieur à onze, sept juges constituent le quorum nécessaire." Il y a du reste une autre raison de croire que la coopération d'un nombre défini de Puissances n'est pas nécessaire à l'institution de la Cour arbitrale, car le texte relatif à cette question, tel qu'il a été finalement adopté sans discussion, ne spécifie point le nombre de juges qui doivent la former et, comme on l'a précédemment

Digitized by Google

noté, la recommandation adoptée par la Conférence pour la constitution de la Cour par la voie diplomatique ne fait dépendre son institution de la coopération d'aucun nombre précis de Puissances. Son établissement n'est subordonné qu'à un accord sur le choix des juges et la constitution de la Cour. Il semble donc clair qu'un nombre quelconque de Puissances peut se mettre d'accord sur le choix de juges et la constitution de la Cour pour ce qui les concerne, et que, ceci fait, la Cour existe pour elles sans aucune violation, soit de la lettre, soit de l'esprit, ni du projet de convention, ni de la recommandation. La constitution de la Cour semble donc dépendre de la volonté d'un certain nombre de Puissances à la constituer.

La seule objection à l'établissement de la Cour par un nombre limité de Puissances qui puisse être faite et qui, si elle était fondée, pourrait empêcher les États-Unis de considérer, et à plus forte raison, de faire cette proposition, c'est celle qui consisterait à dire que son établissement dans ces conditions, et dans ces circonstances, retarderait la formation d'un tribunal plus large et plus général; mais cette objection, si elle était faite, serait plus spécieuse que réelle. On dit communément que l'arbitrage convient au règlement de questions sans importance, de questions secondaires, mais que les conflits plus graves ne sauraient être réglés par ce moyen. L'arbitrage des réclamations de l'*Alabama* enlève à cette critique beaucoup de sa force supposée, et nous avons vu, au cours des deux dernières années, la Grande-Bretagne et les États-Unis soumettre à la Cour dite "Cour permanente de La Haye" des questions intéressant la souveraineté. Une liste comparativement courte, mais nettement heureuse d'arbitrages, a convaincu les nations, par des exemples de fait, que l'arbitrage des questions importantes non seulement est possible, mais convenable. Il n'est point trop ambitieux de supposer que l'institution d'une Cour de dimensions restreintes pour le règlement judiciaire de différends de nature juridique pou-

Digitized by Google

vant s'élever entre les parties contractantes, fournira également un exemple et une leçon également instructifs pour l'ensemble des nations, et favorisera tout à la fois la cause du règlement judiciaire des conflits et l'institution d'une Cour permanente, de sorte que les nations dans leur ensemble jouiront du bénéfice de ses justes et impartiales décisions. La bienfaisante activité de la Cour, quoique restreinte d'abord aux parties qui l'auront instituée, pourra s'étendre par une disposition selon laquelle un différend entre un État contractant et un État non contractant pourra, si la partie non contractante y consent, être soumis à la décision de la Cour, un juge de l'État non contractant y étant admis *ad hoc*. En outre, les Puissances contractantes pourraient convenir que les Puissances non contractantes soient admises à utiliser la Cour pour la solution de leurs différends, et que le personnel de la Cour soit augmenté par l'admission d'un juge de chacune des parties en litige pour la décision de l'affaire, si elles le désiraient. On peut croire, on peut même avoir toute confiance que l'établissement de la Cour par un nombre limité de Puissances, c'est-à-dire, par celles qui le désirent, hâterait au lieu de la retarder, la création d'une Cour plus générale, et favoriserait la cause du règlement judiciaire des conflits, en même temps que l'expérience acquise dans sa constitution et dans sa mise en œuvre profiterait à toutes les négociations ultérieures, en vue de la création d'une Cour plus étendue de justice arbitrale.

Pour ces motifs, le Département d'État propose que la question de la Cour arbitrale et de son établissement dans un avenir immédiat, soit reprise et étudiée par les Puissances qui ont négocié le projet de convention de mars 1910. Il espère qu'un accord pourra être réalisé sans délai sur cette importante question qui, dans l'opinion du secrétaire d'État, concerne au plus haut point le maintien de la Paix internationale.

Digitized by Google

ANNEXE N°. 2

Projet d'une Note Circulaire Identique aux Ambassadeurs des États-Unis d'Amérique à Londres, Berlin, Paris

MONSIEUR,

J'ai l'honneur de vous confirmer mon câblogramme du . . . concernant l'établissement d'une Cour de justice arbitrale, qui vous a été adressé le . . . pour en communiquer le contenu au Ministre des Affaires Étrangères. Les l'instructions que vous avez reçues, et dont vous avez communiqué le contenu au Ministre des Affaires Étrangères, conformément aux instructions du . . ., avait pour but de montrer l'intérêt persistant et profond que le présent Gouvernement prend à l'établissement d'une Cour de justice arbitrale dont les juges seraient connus par avance, antérieurement à tout litige éventuel et qui, en raison de leur savoir et de leur compétence, interviendraient dans la décision des différends internationaux, dans un esprit de responsabilité juridique. Le Gouvernement est convaincu que la répugnance des Gouvernements à soumettre à l'arbitrage leurs conflits internationaux, de nature juridique et non politique, est due, dans une large mesure, à la crainte que les différends en question ne soient pas solutionnés uniquement d'après les principes juridiques que les Gouvernements intéressés estiment applicables et déterminants dans les cas en question, mais qu'un louable désir, de la part des arbitres, de régler les questions sans blesser les susceptibilités des parties en conflit les conduise naturellement et presque inévitablement à un compromis des intérêts opposés, dans lequel chaque partie trouvera quelques-unes de ses prétentions formellement reconnues. Cette façon d'envisager la question s'appuie sur l'article 37 de la Convention pour le règlement pa-

Digitized by Google

cifique des conflits internationaux du 18 octobre 1907, qui prévoit que "l'arbitrage international a pour objet le règlement de litiges entre les États par des juges de leur choix et sur la base du respect du droit." Il peut intervenir dans le choix des juges, en vue d'une affaire particulière, des éléments d'appréciation qui disparaîtraient si les juges constituant une Cour permanente, étaient choisis avant le litige; et, sans mettre en doute l'intégrité de juges choisis pour une affaire déterminée, il semble bien que l'impartialité si nécessaire dans les procédures judiciaires, serait mieux sauvegardée par une nomination faite longtemps avant la naissance de la controverse dont ils seraient appelés à décider.

En outre, on notera que les juges dont parle l'article 37 doivent trancher les différends "sur la base du respect du droit." Cette expression peut signifier que des principes juridiques doivent être appliqués au règlement des différends, mais ne signifie pas nécessairement et sans équivoque, que la décision doit être basée uniquement et seulement sur l'application des principes juridiques qui sont réellement déterminants en l'espèce.

Le but fondamental de la Convention est de solutionner les différends internationaux que la diplomatie s'est montrée impuissante à régler, et l'on constate fréquemment que l'arbitrage, tel qu'il est compris et pratiqué, est un prolongement de la procédure diplomatique. Le principe des concessions réciproques est conforme aux règlements d'ordre diplomatique, mais il est inapplicable aux procédures dont le caractère est judiciaire et dont la base est dans le respect du droit.

En signalant les défauts de la méthode actuelle des règlements pacifiques des conflits internationaux, je n'ai pas dessein de condamner un système qui a rendu de très grands services aux nations en conflit, et qui constitue en soi un triomphe de la civilisation moderne, mais bien plutôt de rappeler que l'on peut concevoir une organisation plus farfaite du règle-

Digitized by Google

ment des conflits internationaux, qui serait dégagée de ces imperfections, bien qu'elle puisse être, comme toute invention humaine, sujette à de justes critiques d'une autre sorte. En est-il ainsi ou non? C'est l'expérience qui pourra seule en décider.

Le Gouvernement croit que l'arbitrage, pour s'imposer à la pratique des nations, doit être converti en un remède judiciaire; que le tribunal temporaire organisé en vue de la solution d'une espèce particulière doit être remplacé par un tribunal permanent, pour l'examen de toute affaire et de toutes affaires, de nature juridique, qui pourraient lui être soumises, et que les principes du droit et de la justice peuvent être aussi impartialement appliqués devant les tribunaux internationaux, qu'ils le sont heureusement, dans les cours nationales des pays civilisés; que les arbitres guidés dans leurs décisions par des critères d'ordre diplomatique doivent céder la place à des juges statuant dans un esprit de responsabilité juridique.

Ces raisons pour l'évolution de l'arbitrage vers un système judiciaire, et pour l'établissement d'une Cour permanente pour le règlement juridique des différends internationaux, sont aussi appropriées aux circonstances présentes qu'elles l'étaient en 1907, quand se réunit à La Haye la Deuxième Conférence de la Paix. Elles ont été exposées dans les Instructions à la Délégation des États-Unis, dont un passage mérite d'être cité:

> La méthode (y est-il dit), qui permet de donner à l'arbitrage plus d'efficacité, de sorte que les nations soient plus portées à y recourir volontairement et à conclure des traités dans lesquels elles s'engagent à s'y soumettre, est commandée par la constatation des faiblesses évidentes du système actuel. On ne peut douter que la principale objection à l'arbitrage repose non sur la répugnance des nations à soumettre leurs différends à un arbitrage impartial, mais sur l'appréhension que l'arbitrage auquel elles se soumettraient puisse n'être pas impartial. C'est devenu

Digitized by Google

> une pratique très généralisée chez les arbitres, de se comporter non point en juges tranchant les questions de fait et de droit à eux soumises, dans un esprit de responsabilité juridique, mais en négociateurs, cherchant la solution des problèmes à eux proposés, dans les traditions et les usages, et soumis à toutes les considérations et influences qui impressionnent les agents diplomatiques. Les deux méthodes sont radicalement opposées, procèdent de façons différentes d'envisager les obligations professionnelles, et fréquemment conduisent à des résultats extrêmement divergents. Il arrive très souvent qu'une nation qui serait très disposée à abandonner ses différends à un règlement judiciaire impartial, ne consent pas à les soumettre à cette espèce de procès diplomatique.

A cet aspect du problème, qui emporte la conviction sans qu'il soit besoin d'arguments, on peut ajouter d'autres objections sans dépasser les bornes d'un criticisme raisonnable.

On peut douter que les nations persistent pendant longtemps à soumettre volontiers leurs différends de nature juridique aux règlements arbitraux diplomatiques, pour honnêtes et éclairés qu'ils soient, car si le règlement doit être diplomatique plutôt que judiciaire, il est à craindre qu'elles ne préfèrent, et à juste titre, confier la négociation diplomatique de leurs différends à leurs agents diplomatiques, qui agissent d'après les instructions des Départements des Affaires Étrangères, organisés pour diriger les relations internationales des différents pays. Si la négociation doit prévaloir sur la décision juridique, les nations préféreront sans nul doute, si les négociations directes échouent, recourir aux bons offices et à la médiation, ou, dans les cas qui s'y prêtent, constituer des commissions d'enquête, qui renforceront l'action de la diplomatie plutôt qu'elles ne s'y substitueront. En outre, un ajustement diplomatique de différends, par voie d'arbitrage, soulève cette objection, que les nations ne peuvent prévoir qu'imparfaitement le parti probable que les arbitres adopteront, lors même qu'ils auront été choisis par elle, et qu'elles seront portées à

Digitized by Google

préférer leurs propres agents, sur le zèle et le dévouement desquels elles sont en droit de compter, tandis que lorsqu'on procède judiciairement, les nations en conflit peuvent se former une notion claire, avant le début de la procédure, des principes de droit qu'elles estiment applicables en l'espèce, et sur l'admission et l'application desquels l'affaire sera jugée. Elles peuvent donc, avec une certitude approximative, prévoir le jugement du tribunal avant qu'il soit rendu, en même temps que les conséquences qui en résultent nécessairement. Il est à croire que les nations seront plus disposées à soumettre à l'arbitrage leurs différends de nature juridique, si elles sont assurées d'avance, par le caractère des juges composant la Cour, que le jugement, favorable ou non à leurs prétentions respectives, sera basé sur l'application impartiale des principes juridiques, avec lesquels elles-mêmes, aussi bien que les juges, sont familiarisées.

Dans un autre passage des instructions, ce remède se trouvait indiqué:

> S'il pouvait y avoir, y est-il dit, un tribunal qui examinerait les questions litigieuses entre les nations avec le même esprit impartial et impersonnel que la Cour Suprême des États-Unis apporte aux questions qui surgissent entre citoyens des différents États, ou entre étrangers et citoyens des États-Unis, il n'y a aucun doute que les nations seraient beaucoup plus disposées à lui soumettre leurs controverses qu'elles ne le sont maintenant à courir les chances d'un arbitrage. En outre, la Délégation des États-Unis avait pour instructions de proposer "un tribunal permanent composé de juges qui fussent des fonctionnaires et rien d'autre, rétribués par un traitement adéquat, qui n'eussent aucune autre occupation, et consacrassent la totalité de leur temps à l'examen et au jugement des affaires internationales, selon la méthode judiciaire, et dans un esprit de responsabilité juridique." Ces juges devraient être choisis parmi les différentes nations, afin que les divers systèmes de droit et de procédure, ainsi que les principaux langages, fussent équitablement repré-

Digitized by Google

sentés. La Cour ainsi constituée aurait une dignité, emporterait une considération, occuperait un rang tels, que les meilleurs et les plus capables d'entre les juristes accepteraient d'y être nommés, et que le monde entier aurait dans ses jugements une absolue confiance.

Tout le monde sait que, se conformant à ces instructions, la Délégation des États-Unis proposa à la Deuxième Conférence de La Haye la création d'un tribunal véritablement permanent; que les Délégations de la Grande-Bretagne et de l'Allemagne s'associèrent à la proposition, et qu'après d'amples délibérations et discussions, le projet de convention de l'Allemagne, des États-Unis et de la Grande-Bretagne, pour la création d'une Cour permanente arbitrale, fut adopté par la Conférence. Par suite, malheureusement, du peu de temps dont la Conférence disposait, en raison aussi de ce fait que les délégués, avant sa réunion, n'avaient été instruits de l'intention d'aucun Gouvernement de proposer la création d'un tribunal de ce genre, on n'arriva pas à un accord sur un système de composition de la Cour qui parut acceptable à la généralité des Puissances. Toutefois, c'eŝt une consolation pour ceux qui ont foi dans le règlement judiciaire des différends internationaux que, non seulement le principe de ce règlement, mais aussi une convention tendant à le réaliser, aient été adoptés, avec cette recommandation qu'elle "fût mise en vigueur dès qu'un accord sera intervenu sur le choix des juges et la constitution de la Cour."

Depuis l'ajournement de la Conférence, l'opportunité, ou pour mieux dire, la nécessité de l'établissement d'un tel tribunal destiné à faire de l'arbitrage un remède judiciaire, et par suite plus effectif, a été discutée par les écrivains s'occupant du droit international qui se sont prononcés chaudement en faveur de son institution, par des corps de savants en plusieurs parties du monde,—plus spécialement par l'Institut de droit international qui, dans une session récente, à laquelle prirent part des publicistes de quatorze nations, recommanda

Digitized by Google

son établissement sans qu'il y eût une seule voix discordante. Des négociations diplomatiques ont été entamées pour arriver à un accord "sur le choix des juges et la constitution de la Cour," pour employer le langage de la Conférence de La Haye, et afin qu'elle pût fonctionner et justifier par le succès de son œuvre, les espoirs de ses promoteurs, en résolvant de façon objective et impartiale les différends juridiques qui, souvent, insignifiants et dénués d'importance dans leur origine, prennent une portée politique, troublent les relations diplomatiques et compromettent le maintien de la Paix générale qui est, comme l'a dit le Czar éclairé de Russie, dans son appel en faveur de la Première Conférence de La Haye, "l'idéal auquel doivent tendre les efforts de tous les Gouvernements." Il n'est point dans le dessein de la présente instruction d'insister sur les bienfaits qui résulteraient nécessairement de la création et de l'heureux fonctionnement de la Cour de justice arbitrale, car ces bienfaits sont universellement reconnus et appréciés et sont aussi familiers à l'univers qu'un conte populaire. Le but de ces instructions est de montrer l'intérêt soutenu et persistant que le peuple des États-Unis a pris au règlement judiciaire des conflits internationaux depuis les premiers jours de la République, et l'ardent désir du Président et du Secrétaire d'État de couronner leurs efforts en faveur de la Paix internationale, par la création d'un tribunal international qui, s'il n'englobe pas toutes les nations du monde, pourrait servir néanmoins de Cour de justice aux nations qui sont désireuses de coopérer à son institution et de participer aux bienfaits de son fonctionnement.

Dans un récent discours du Président, il existe un passage qui mérite l'attention soigneuse et réfléchie des amis de la Paix, et qui non seulement montre l'intérêt personnel qu'il donne à l'établissement d'une Cour internationale, mais encore doit attirer l'attention sur les mesures que son administration a prises pour parvenir à son établissement.

Digitized by Google

Je suis profondément convaincu, dit-il, que la meilleure méthode d'arriver par la suite au désarmement, c'est l'établissement d'une Cour internationale et l'élaboration d'un Code d'équité internationale dans lesquels les nations reconnaîtront une méthode meilleure que n'est la guerre pour arriver au règlement des conflits internationaux. Il nous faut une méthode quelconque de régler les différends entre nations, et si nous n'avons pas l'arbitrage, nous aurons la guerre. Évidemment, les résultats effrayants de la guerre avec ses armements modernes et sa dépense effroyable de vies et d'argent, les ébranlements qu'elle imprime aux dynasties et aux Gouvernements, ont rendu les nations plus prudentes, lorsqu'il s'agit de tirer l'épée, qu'elles ne l'ont jamais été; par suite, l'époque présente semble être un moment excellent pour insister sur la substitution des tribunaux à la force.

Je suis heureux de venir donner ici ma voix en faveur de l'établissement d'une Cour internationale permanente; j'espère sincèrement que les négociations que le Secrétaire d'État Knox a entamées en faveur d'une Cour internationale des prises amèneront après l'établissement de cette Cour, son élargissement en une Cour générale d'arbitrage pour les affaires internationales. Il est bien probable que les dispositions prises pour la constitution de la Cour arbitrale devront différer quelque peu de celles qui règlent le choix des membres de la Cour des prises, mais je suis heureux de penser que les deux mouvements ont la même direction et que tous deux sont, vraisemblablement, en voie d'aboutir.

Conformément au désir si clairement exprimé par le Président, le Département d'État a décidé de continuer, et si possible, de mener à bonne fin les négociations relatives à l'établissement de la Cour permanente de justice arbitrale. Tout en reconnaissant que certaines modifications du projet de convention pourront être nécessaires, et qu'un nombre limité de Puissances seront peut-être désireuses de prendre part à sa création, il suffirait cependant de l'accord d'un groupe de

Digitized by Google

Puissances plus restreint encore que celui auquel on a songé originairement, pour créer une Cour destinée à ces Puissances; le succès du fonctionnement de la Cour ainsi constituée justifierait sa création et ferait beaucoup pour persuader celles même qui jusqu'ici ont douté de son efficacité, soit d'en réclamer le bénéfice en adhérant à l'accord qui l'aura créée, soit de participer â sa modification par des négociations subséquentes, plutôt que dans une nouvelle Conférence de La Haye. De cette façon toutes les nations qui reconnaissent et appliquent les principes du droit international dans leurs relations mutuelles, pourraient prendre part, ainsi que le dit le Président: "à l'élargissement de cette Cour en une Cour générale d'arbitrage pour les affaires internationales." Dans ce but, le Département d'État a résolu d'envoyer un représentant dûment accrédité pour discuter la base sur laquelle un tel tribunal pourrait être créé, et si possible, pour conclure une convention pour son établissement. Le Département a désigné James Brown Scott, Esq., délégué technique des États-Unis à la Deuxième Conférence de La Haye, et ancien Solicitor pour le Département d'État, qui est renseigné sur les travaux de la Conférence à laquelle la Cour fut proposée, et qui a négocié, au nom des États-Unis, la Convention avec les représentants d'Allemagne, de Grande-Bretagne et de France pour l'institution de la Cour de justice arbitrale.

Vous communiquerez une copie de ces instructions et le mémorandum qui y est joint au principal Secrétaire d'État de Sa Majesté pour les Affaires Étrangères (Ministre des Affaires Étrangères) et, ce faisant, vous l'assurerez du grand désir personnel du Président et du Secrétaire d'État que le présent Gouvernement puisse, grâce à sa coopération, être mis à même de mener à bonne fin les négociations qu'il a entreprises dans les premiers mois de son existence, et qui ont occupé une si large place dans l'esprit et dans l'attention, à la fois du Président et du Secrétaire d'État.

Digitized by Google

MÉMORANDUM DU 12 JANVIER 1914 ADRESSÉ À SON EXCELLENCE MONSIEUR LE MINISTRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES DES PAYS-BAS, PROPOSANT L'ÉTABLISSEMENT D'UNE COUR DE JUSTICE ARBITRALE PAR ET POUR L'ALLEMAGNE, LES ÉTATS-UNIS D'AMÉRIQUE, L'AUTRICHE-HONGRIE, LA FRANCE, LA GRANDE-BRETAGNE, L'ITALIE, LE JAPON, LES PAYS-BAS ET LA RUSSIE.

Sur l'innovateur pèse le "fardeau de la preuve."

La proposition d'établir une Cour internationale pour le règlement des conflits entre États est loin d'être nouvelle et les arguments qui ont été développés en sa faveur par l'opinion éclairée de tous les pays qui se piquent de civilisation, sont nombreux et divers: ils sont si connus qu'ils font partie, peut-on dire, du domaine public. Toutefois, puisque c'est à celui qui propose un changement à l'état de choses existant qu'il incombe de justifier sa proposition et qu'il doit assumer, suivant une expression usuelle, le "fardeau de la preuve," il peut paraître nécessaire, ou, au moins, utile de montrer quelques-unes des défectuosités de l'Institution appelée Cour permanente d'arbitrage et quelques-uns des services que l'on est fondé à attendre d'une Cour internationale vraiment permanente, encore que le soussigné doive se borner à reproduire les opinions généralement émises par les penseurs les plus éminents, sans y rien ajouter de son propre fonds, en faveur de la grande cause du règlement pacifique des conflits internationaux.

Différentes espèces de règlement pacifique des conflits internationaux.

Les esprits raisonnables sont généralement d'accord sur ce point que les litiges entre États, tout comme les différends entre particuliers, devraient être réglés pacifiquement et des progrès notables vers ce règlement pacifique ont été réalisés

Digitized by Google

dans les dernières années. On peut dire qu'une opinion publique, si faible et si insuffisante qu'elle soit, a pris naissance en faveur d'un règlement de ce genre, dans les différents États dont l'ensemble constitue la "Société des nations," et que de nombreuses institutions existent heureusement, qui facilitent et rendent possible l'arrangement amiable des difficultés internationales. Les Ministères des Affaires Étrangères, qui existent dans tous les pays, se montrent à même, avec du temps et de la patience, beaucoup de bonne volonté et d'esprit de conciliation aidant, de régler, par la voie de conversations diplomatiques, des différends qui, jadis, auraient été la cause et l'origine de guerres. Là où la diplomatie n'a pu, par des conversations directes, aplanir les difficultés, les bons offices et la médiation se sont montrés efficaces; l'amiable composition et l'arbitrage, spécialement ce dernier, ont été utilisés, et avec succès, pour dénouer l'écheveau embrouillé de la diplomatie; des commissions d'enquête ont été instituées pour établir la consistance des faits et, par là, elles ont ou réglé le différend, ou puissamment contribué à son règlement.

Avenir de l'arbitrage.

Ce serait sortir du cadre de ces pages que d'insister sur telle ou telle de ces institutions pacifiques, auxquelles on a recouru et qui se sont révélées efficaces, toutes les fois que la bonne foi a présidé à leur usage: l'objet de ce mémorandum est, plus précisément, de montrer la nécessité d'une nouvelle méthode de règlement pacifique des conflits et les services qu'elle rendrait à la cause de la Paix internationale. Cette nouvelle méthode, c'est le règlement judiciaire des conflits internationaux, et il est positif que de très nombreuses personnes, aux opinions desquelles doit s'attacher le plus grand respect, estiment non seulement que l'avenir de l'arbitrage est lié à son orientation vers la qualité de remède juridique, mais encore que le règlement effectif et satisfaisant des difficultés internationales *de nature justiciable* dépend de la création d'un tribunal international, composé de juges dominés par la conscience de leur rôle de juges, et qui joueront pour le monde en-

Digitized by Google

tier le rôle que jouent pour les particuliers, dans les limites de chaque État, les juridictions nationales qui y sont instituées.

Les États et la pratique de l'arbitrage.

Il n'est pas nécessaire aujourd'hui de plaider la cause de l'arbitrage, bien qu'il soit, malheureusement, nécessaire de persuader aux États en désaccord d'y avoir recours. Depuis sa réapparition[1] dans la pratique internationale, grâce au traité Jay de 1794, et au succès inespéré de la commission mixte, organisée en vertu de l'article 7 de ce traité, il y a eu quelque deux cents différends internationaux, ou plus, réglés par des commissions mixtes ou par des tribunaux temporaires, constitués pour le jugement de l'espèce ou des espèces et disparaissant après le règlement du ou des litiges. Depuis la création par la Première Conférence de la Paix de La Haye de la Cour dite Cour permanente d'arbitrage, il y a eu une dizaine de conflits tranchés par des tribunaux spéciaux dont les membres ont été choisis sur la liste de juges également due à la Première Conférence de la Paix. Ces tribunaux, tout comme les commissions mixtes, disparaissent, une fois solutionnée chaque espèce particulière. Les États sont donc, semble-t-il, en possession d'une expérience suffisante pour dé-

---

[1]Le grand publiciste allemand G.-F. de Martens, regardé, à juste titre, comme un des fondateurs du droit international, écrivant au moment de la Révolution française, s'exprime ainsi au sujet de l'arbitrage: "Cette mesure, très usitée dans tout le cours du moyen âge, n'a pas été entièrement abandonnée jusqu'à ce jour, mais les exemples d'arbitrages offerts et acceptés sont devenus rares de plus en plus par l'expérience des inconvénients qui semblent être presque inséparables de ce moyen, ordinairement insuffisant surtout par le défaut d'un pouvoir exécutif [*Précis du Droit des Gens* (3e édit.), p. 318].

Un autre publiciste allemand de mérite, Klüber, écrivant peu après, dans la même période troublée, dit, avec assez de vérité, que "ce moyen a été presque entièrement négligé depuis plusieurs siècles." (*Droit des gens moderne de l'Europe,* 1re édition, Stuttgart, 1819, § 318 en note, page 494).

Digitized by Google

cider si l'arbitrage constitue ou non une méthode pratique de solution pacifique des conflits; on peut croire qu'un État hésiterait à prétendre que cette méthode qui, pour prendre une expression militaire, "a gagné ses éperons," manque de caractère pratique. Mais une méthode peut bien être pratique, et pourtant n'être pas suffisante; ou bien elle peut être pratique pour telle catégorie de cas, et être mal appropriée à telle autre. Il y avait lieu d'attendre—et il en a été effectivement ainsi à ce point de vue—que les sentences arbitrales du siècle dernier ou autres seraient critiquées par les citoyens ou sujets du pays perdant. Les sentences ont été également passées au crible par des publicistes distingués appartenant à des pays qui n'étaient pas parties à l'instance. La critique a été sévère, parfois injustifiée; mais c'est la critique qui met les défauts au jour et c'est grâce à la critique qu'il peut y être porté remède.

Critique des sentences arbitrales.

Nous ne donnerons qu'un exemple des critiques dont les livres sont remplis en l'empruntant au distingué publiciste dont le pays ne s'est présenté qu'une fois devant la Cour permanente sans cependant choisir un arbitre, et qui, siège de la Cour, a, croyons-nous, le plus grand intérêt au succès de l'arbitrage.

Dans un article, intéressant et suggestif au plus haut point, sur l'"Avenir du droit international public," M. de Louter, tout récemment encore Professeur de droit international à l'Université d'Utrecht, s'estimait fondé à citer les trois décisions arbitrales suivantes, comme constituant des sentences d'une mauvaise justice:

> On peut citer d'abord la sentence arbitrale de M. F. de Martens du 13 février 1897, dans l'affaire du *Costa Rica Packet* entre les Pays-Bas et la Grande-Bretagne. On doit indiquer encore l'arrêt du 24 février 1911 de la Cour d'Arbitrage dans le différend Anglo-Français à propos de Savarkar, l'Hindou qui parvint, à Marseille, à s'enfuir du

Digitized by Google

navire anglais qui le transportait et qui fut aussitôt appréhendé à terre par des hommes de l'équipage, avec le concours d'un agent de la police française. Il est permis de se demander si des mobiles politiques ne transpercent pas aussi dans l'arrêt du 7 septembre 1910 de la même Cour, dans la contestation entre la Grande-Bretagne et les États-Unis, à propos des pêcheries de l'Océan Atlantique.

Ces trois exemples, continue le savant auteur, pris au hasard parmi les sentences arbitrales, suffisent à montrer que la Cour permanente d'arbitrage elle-même n'offre pas des garanties suffisantes contre la pénétration d'éléments absolument étrangers au droit. . . .

Peut-on s'étonner après cela que des gouvernements conscients de leur responsabilité, hésitent à confier à l'arbitrage, malgré qu'ils aient pour lui sympathie et respect, des intérêts, réellement graves parfois, dont ils ont la charge?

Mais le jurisconsulte néerlandais ne se contente pas de critiquer ou d'exposer: il suggère le reméde, qui consiste, précisément, à établir la Cour de justice arbitrale, s'exprimant ainsi qu'il suit:

La Conférence de 1907 rédigea toutefois un projet sur la composition et la compétence de la Cour de justice arbitrale, qu'elle recommanda aux Puissances signataires pour entrer en vigueur dès qu'un accord serait intervenu sur le choix des juges et la constitution de la Cour. Si donc la création de la Cour n'a pas eu lieu effectivement, du moins la possibilité de la réaliser à l'avenir demeure. Les progrès réels effectués dans un passé récent permettent à ce sujet d'espérer. Si l'institution parvient à s'établir, on préviendra grâce à elle les excès de pouvoir et on empêchera que l'arbitrage ne soit influencé par les vues politiques; en un mot, on écartera deux défauts capitaux qui pèsent sur l'arbitrage.[1]

---

[1] J. de Louter, L'Avenir du droit international public (*Revue générale de Droit international public*, vol. XIX [1912], pp. 289–291).

Digitized by Google

L'arbitrage partage la difficulté par voie de transaction.

Les résultats des expériences poursuivies en matière arbitrale depuis la négociation du traité Jay en 1794, ont amené beaucoup de partisans du règlement pacifique des conflits internationaux à cette conclusion qu'"arbitrage" est trop souvent synonyme de "transaction"; que c'est un "arrangement de difficultés" plutôt qu'une "décision judiciaire" de litiges; la crainte a été exprimée dans bien des milieux que, si c'est le caractère transactionnel qui continue à donner leur physionomie aux sentences arbitrales, les États, au lieu de recourir à l'arbitrage plus fréquemment dans l'avenir qu'ils n'ont fait dans le passé, en viendront peut-être à préférer, non sans raisons, transiger directement sur leurs difficultés par l'intermédiaire d'agents diplomatiques, placés sous leur contrôle, plutôt que soumettre ces difficultés pour transaction à des arbitres, qui échappent en partie à leur surveillance. Écarter de la barre de justice les arrangements transactionnels, les bannir du prétoire, n'équivaut d'ailleurs nullement à proscrire les transactions et à les empêcher de fleurir en d'autres lieux: car transiger est souvent utile et parfois nécessaire. La transaction, par exemple, est la vie et l'âme même de la négociation et du règlement par voie diplomatique: les nations en effet ont adopté dans leurs relations mutuelles le principe *"do ut des"*; elles sont disposées à faire une concession, sur tel ou tel point, dans l'intérêt d'une bonne entente; mais elles ont tout naturellement le désir de décider elles-mêmes de ce qui peut ou non être abandonné, et de conduire par le canal de leurs propres agents les négociations conduisant à un accord. Si elles échouent dans le règlement de leurs litiges par des négociations directes, il est difficile de croire qu'elles continueront longtemps à être disposées à confier à des personnages échappant à leur direction, la tâche délicate et difficile de décider, en dehors d'elles, quelles concessions doivent être faites. En un mot, s'il faut voir dans l'arbitrage un procédé diplomatique, les États préféreront à juste titre leur propre

Digitized by Google

diplomatie; si l'arbitrage est envisagé comme constituant un mode de solution autre, de nature distincte, et spécialement, s'il est un mode de solution judiciaire, aussi bien en réalité qu'en théorie, les États seront disposés à y recourir lorsque la diplomatie n'aura pu arriver à régler des difficultés d'ordre juridique et de nature à être tranchées judiciairement.

L'arbitrage par opposition au règlement judiciaire. Vues de M. Root.

A l'appui des vues imparfaitement exposées dans le paragraphe ci-dessus, le soussigné se permet de citer deux passages du sénateur Root, qui fut au premier rang du barreau américain, tant qu'il entendit pratiquer la profession d'avocat et dont le secrétariat d'État est l'âge d'or de la Diplomatie américaine. Dans un discours prononcé en 1907, devant le Congrès National de l'Arbitrage et de la Paix, il disait:

> Les arbitres, trop souvent, se conduisent en diplomates plutôt qu'en juges; ils se considèrent comme appartenant à la diplomatie plus qu'à la magistrature; ils apprécient la responsabilité et les devoirs qui leur incombent, d'après les traditions, les sentiments et l'impression d'obligation professionnelle qui se sont développés dans des siècles de commerce diplomatique, plutôt que d'après les traditions, les sentiments et l'impression d'obligation professionnelle qui caractérisent l'ordre judiciaire des nations civilisées. Au lieu de l'impression de responsabilité d'avoir à juger impartialement qui pèse sur les fonctionnaires judiciaires de tout pays civilisé, et que vient renforcer chez tout juge vraiment digne de ce nom, l'honneur et le respect de lui-même, un arbitrage international est souvent regardé comme l'occasion d'un règlement diplomatique. Accordons que les diplomates engagés dans un arbitrage obéissent aux motifs les plus purs; qu'ils agissent conformément à la politique qu'ils estiment la meilleure pour les nations en discussion; admettons qu'ils font entièrement abstraction des intérêts que leurs propres États peuvent avoir dans le débat ou en favorisant ou en évitant de chagriner les parties qui sont devant eux; il n'en reste pas moins que, dans un arbitrage de ce genre, les nations liti-

Digitized by Google

gantes trouvent que des questions de politique et non de simples questions de fait et de droit sont soumises à une détermination étrangère et qu'une partie appréciable de cette souveraineté, qu'il est du ressort de chaque État d'exercer pour lui-même en déterminant sa propre politique, est transférée aux arbitres.[1]

Dans ce passage, M. Root parlait en citoyen considérant l'arbitrage comme moyen de règlement pacifique. Dans la citation suivante, empruntée à ses Instructions aux Délégués américains à la Deuxième Conférence de la Paix, il parle en homme d'État et avec le caractère de sa charge de secrétaire d'État:

---

[1] *Compte rendu du Congrès national de l'arbitrage et de la paix,* 1907, p. 44.

"Arbitrators too often act diplomatically rather than judicially; they consider themselves as belonging to diplomacy rather than to jurisprudence; they measure their responsibility and their duty by the traditions, the sentiments and the sense of honorable obligation which have grown up in centuries of diplomatic intercourse, rather than by the traditions, the sentiments, and the sense of honorable obligation which characterize the judicial departments of civilized nations. Instead of the sense of responsibility for impartial judgment which weighs upon the judicial officers of every civilized country, and which is enforced by the honor and self-respect of every upright judge, an international arbitration is often regarded as an occasion for diplomatic adjustment. Granting that the diplomats who are engaged in an arbitration have the purest motives; that they act in accordance with the policy they deem to be best for the nations concerned in the controversy; assuming that they thrust aside entirely from their consideration any interests which their own countries may have in the controversy or in securing the favor or averting the displeasure of the parties before them; nevertheless it remains that in such an arbitration the litigant nations find that questions of policy and not simple questions of fact and law are submitted to alien determination, and an appreciable part of that sovereignty which it is the function of every nation to exercise for itself in determining its own policy, is transferred to the arbitrators." (*Proceedings of the national arbitration and peace Congress,* 1907, p. 44.)

Digitized by Google

La méthode pour rendre l'arbitrage plus efficace, de façon que les nations soient de plus en plus prêtes à y recourir volontairement et à contracter des traités par lesquels elles s'engagent à s'y soumettre, est révélée par l'observation des points faibles du système actuel. Il n'est pas douteux que la principale objection contre l'arbitrage a son fondement non pas dans la répugnance des États à soumettre leurs litiges à un arbitrage impartial, mais dans la crainte que les arbitrages auxquels ils se soumettraient, pourraient n'être pas impartiaux. Ç'a été une pratique très générale chez les arbitres d'agir non comme des juges, tranchant les questions de droit et de fait d'après les documents à eux soumis et avec le sentiment de leur responsabilité de juges, mais comme des négociateurs, effectuant le règlement des questions portées devant eux conformément aux traditions et usages et en tenant compte de toutes les considérations et influences qui impressionnent les agents diplomatiques. Il y a là deux méthodes radicalement différentes, qui correspondent à des types différents d'obligation d'honneur et qui conduisent fréquemment à des résultats largement différents. Il arrive très souvent qu'un État, qui serait tout disposé à soumettre les litiges où il est impliqué, à une décision judiciaire impartiale, ne soit pas disposé à les soumettre à cette manière de procédure diplomatique. S'il pouvait exister un tribunal prononçant sur les litiges entre États avec autant d'impartialité et autant d'objectivité, que fait la Cour Suprême des États-Unis pour les procès qui se déroulent entre citoyens des divers États de l'Union ou entre étrangers et citoyens américains, il n'est pas douteux que les États seraient beaucoup plus prêts à soumettre leurs difficultés à la décision de ce tribunal qu'ils ne le sont maintenant à courir les chances d'un arbitrage.[1]

---

[1]Instructions aux Délégués américains à la Conférence de La Haye, 1907. Relations extérieures des Etats-Unis, 1907, 2e partie, 1135.

"The method in which arbitration can be made more effective, so that nations may be more ready to have recourse to it voluntarily and to

Digitized by Google

Encore une fois, il est des questions qui sont du domaine de la transaction; d'autres au contraire n'en sont pas. Des intérêts touchant à des points spéciaux peuvent être sacrifiés, des questions politiques peuvent être discutées et débattues, et un accord peut s'établir. Mais des questions de droit ne sont pas, ou du moins ne devraient pas être, matière à transaction. Elles devraient être tranchées conformément aux principes de droit qui existent ou qui sont créés pour l'espèce, et, si les tribunaux ont d'une manière invariable remplacé l'arbitrage, c'est parce qu'ils constituent un meilleur moyen que l'arbitrage de régler les conflits d'ordre juridique entre individus.

Les différends d'ordre juridique ne devraient pas faire l'objet de transactions.

Un éminent jurisconsulte américain, l'honorable Simeon E. Baldwin, Gouverneur de l'État de Connecticut et ancien Chief

La procédure judiciaire préférée à l'arbitrage. Vues du Gouverneur Baldwin.

---

enter into treaties by which they bind themselves to submit to it, is indicated by observation of the weakness of the system now apparent. There can be no doubt that the principal objection to arbitration rests not upon the unwillingness of nations to submit their controversies to impartial arbitration, but upon an apprehension that the arbitrations to which they submit may not be impartial. It has been a very general practice for arbitrators to act, not as judges deciding questions of fact and law upon the record before them under a sense of judicial responsibility, but as negotiators effecting settlements of the questions brought before them in accordance with the traditions and usages and subject to all the considerations and influences which affect diplomatic agents. The two methods are radically different, proceed upon different standards of honorable obligation, and frequently lead to widely differing results. It very frequently happens that a nation which would be very willing to submit its differences to an impartial judicial determination is unwilling to subject them to this kind of diplomatic process. If there could be a tribunal which would pass upon questions between nations with the same impartial and impersonal judgment that the Supreme Court of the United States gives to questions arising between citizens of the different States, or between foreign citizens and the citizens of the United States, there can be no doubt that nations would be much more ready to submit their controversies to its decision than they are now to take the chances of arbitration."

Digitized by Google

Justice de la Cour Suprême de cet État, donne, dans les quelques lignes suivantes, les raisons qui rendent la procédure judiciaire préférable à l'arbitrage:

> C'est, dit-il, un mode de procédure qui a toujours été bien connu, mais un procès devant un tribunal est généralement préféré, même si les parties sont désireuses d'obtenir une solution prompte et définitive de leur litige. Elles le préfèrent, parce qu'il comporte des juges choisis en dehors de toute considération relative au débat et qui sont astreints à suivre certaines règles, adoptées longtemps avant la survenance du litige et pour cette simple raison qu'on a cru qu'elles étaient les règles de la justice.[1]

Il est raisonnable de penser qu'à la longue les nations feront dans leurs rapports respectifs ce que chacune d'elles s'est trouvée faire à l'intérieur de ses frontières et qu'une Cour internationale de justice sera établie pour trancher impartialement les questions de droit, parce que tous les peuples sont universellement accoutumés à ce mode de règlement. Nous sommes fondés à le croire, parce que c'est un fait d'expérience quotidienne que les petites choses auxquelles nous sommes accoutumés, tendent à se reproduire sur une plus grande échelle et qu'il suffit tout simplement d'étendre la procédure

---

[1] La nouvelle ère des Tribunaux Internationaux, *Bulletin de la Société américaine pour le règlement judiciaire des Conflits internationaux*, 1910, p. 8.

"It is a mode of procedure that has been always well known, but a trial before a court is generally preferred, even when both parties are desirous of obtaining a speedy and final determination of their dispute. They prefer it, because it provides judges chosen without reference to their attitude towards the controversy in question, and who are bound to follow fixed rules, adopted long before the controversy arose, for no other reason than that they were believed to be the rules of justice. (The New Era of International Courts, *Bulletin of the American Society for Judicial Settlement of International Disputes*, 1910, p. 8.)

Digitized by Google

judiciaire au delà des frontières nationales et dans le domaine international, pour créer une méthode facile et satisfaisante de règlement des litiges d'ordre juridique qui, à l'intérieur des frontières de chaque État, pourraient être et seraient facilement réglés par une procédure judiciaire. Il est naturel toutefois que les nations se meuvent lentement—il en est ainsi de tous les corps considérables—et les nations, plus même que les individus, ont tendance à tirer leurs leçons de l'expérience.

Une Cour internationale est, à titre d'expérience, proposée pour neuf États.

C'est pourquoi une Cour internationale sera regardée, à coup sûr, comme une expérience, tout de même que, récemment encore, on considérait l'arbitrage comme une expérience: il est sage de tenter l'expérience dans les conditions les plus favorables. Une Cour, pour un nombre limité d'États ayant l'un pour l'autre des sentiments de respect, animés d'une même confiance dans leur honnêteté respective, dans leur dévouement à la justice et à son administration, paraît plus facile à instituer qu'une Cour pour l'ensemble des États. La proposition contenue dans ce *Mémorandum* tend à la création d'une Cour de justice vraiment permanente, devant être établie à La Haye, dans le Palais de la Paix, par l'Allemagne, les États-Unis d'Amérique, l'Autriche-Hongrie, la France, la Grande-Bretagne, l'Italie, le Japon, les Pays-Bas, la Russie. L'existence d'une Cour de ce genre pour la solution des différends juridiques susceptibles de s'élever entre les États, fondateurs, ou participants à son fonctionnement, n'entraînerait pas la suppression de l'Institution existante appelée Cour permanente d'arbitrage. La nouvelle Cour ne constituerait qu'une garantie nouvelle et supplémentaire en faveur d'un règlement pacifique des litiges internationaux; la Cour permanente continuerait d'exister et tout État qui la préférerait à la nouvelle, pourrait s'adresser à elle: c'est le temps, ce souverain maître, qui déciderait quel est celui de ces deux tribunaux dont la constitution est la meilleure pour trancher les conflits qui ne peuvent manquer de surgir entre États. A la vérité, il semble

Digitized by Google

Les arguments de M. Léon Bourgeois en faveur d'une Cour judiciaire.

que les deux institutions sont nécessaires, parce que chacune occupe ou peut occuper une partie distincte et séparée du domaine international: c'est un point de vue qu'a exposé M. Léon Bourgeois, dans le discours si serré et si pénétrant qu'il prononça devant la Deuxième Conférence de la Paix, en faveur de la proposition d'établir une Cour de justice arbitrale.

> Comme l'a dit M. Asser: Il faut qu'il y ait des juges à La Haye. Mais s'il n'y en a pas actuellement, c'est parce que la Conférence de 1899, envisageant dans son ensemble le champ ouvert aux arbitrages a entendu laisser aux parties le soin de choisir leurs juges, choix essentiel dans toutes les causes d'une gravité particulière. Nous ne voudrions pas voir disparaître le caractère véritablement arbitral de la juridiction de 1899, et nous entendons maintenir ce libre choix des juges comme la règle supérieure et commune, pour tous les cas où une autre règle n'aura pas été stipulée.
>
> Dans les conflits d'ordre politique, notamment, nous pensons que cette règle sera toujours la véritable règle de l'arbitrage et qu'aucun État, petit ou grand, ne consentira à aller devant un tribunal arbitral, s'il n'est pas intervenu d'une façon décisive dans la désignation des membres qui le composent.
>
> Mais en est-il de même dans les questions d'ordre purement juridique? Ici les mêmes inquiétudes, les mêmes défiances peuvent-elles se produire? Et chacun ne conçoit-il pas qu'un tribunal véritable, formé de véritables jurisconsultes, peut être considéré comme l'organe le plus compétent pour trancher les conflits de ce genre et rendre des décisions sur de pures questions de droit?
>
> A nos yeux, c'est donc, selon la nature des affaires, l'ancien système de 1899, ou le nouveau système d'un tribunal vraiment permanent, qui pourra être préféré. En tout cas il n'est nullement question de rendre obligatoire ce nouveau système; nul ne sera obligé d'user de l'un plutôt que de l'autre. Le choix entre la Cour de 1899 et le Tribunal de 1907 sera facultatif. Et, comme l'a si bien

Digitized by Google

dit Sir Edward Fry, c'est l'expérience qui fera ressortir les avantages ou les inconvénients des deux systèmes; c'est l'usage qui consacrera la meilleure des deux juridictions.[1]

Commentaire des vues exposées par M. Léon Bourgeois.

Si l'on accepte comme exacte la distinction faite par M. Léon Bourgeois entre l'institution existante et l'institution proposée, il suit de là que les litiges de nature juridique qui ont revêtu une importance politique, parce qu'ils ont été mal pris et qu'on les a laissés traîner, pourront être déférés à un tribunal temporaire, composé de juges choisis par chaque partie, avec une confiance complète que les juges ainsi choisis régleront le litige "sur la base du respect du droit," ainsi qu'il est indiqué dans l'article 15 de la Convention de 1899 pour le Règlement pacifique des conflits internationaux (Convention de 1907, article 37), précisant par ces mots ce qui doit être l'objet de l'arbitrage. S'agit-il au contraire de litiges de nature juridique qui n'ont pas été altérés par l'écoulement d'un temps trop long ou par des tractations défectueuses, et qui, de la sorte, n'ont pas revêtu une importance politique qu'ils n'avaient pas au début, ces litiges peuvent être déférés pour être tranchés par elle—et non pour être réglés ou arrangés—à une véritable Cour de justice, d'ores et déjà existante au moment du litige, composée de juges versés dans le droit et rompus à l'appliquer. On ne prétend pas que les États soumettraient à une Cour internationale tous les débats juridiques; il se peut en effet que l'existence d'un État soit impliquée dans des débats de cette nature: tel fut le cas dans le conflit entre la Grande-Bretagne et le Transvaal; on ne prétend pas non plus que toutes les questions politiques roulent sur un point de droit. On croit toutefois, que beaucoup, sinon la plupart des conflits entre États, en dehors des questions de politique qui ne sont pas ordinairement susceptibles de décision judiciaire, pro-

[1]Deuxième Conférence de la Paix, 1907, *Actes et documents*, vol. II. pp. 347–348.

Digitized by Google

viennent d'une différence loyale d'opinion quant à l'existence ou à la non-existence d'un fait ou d'une série de faits et quant à l'existence et à l'applicabilité d'un principe de droit; on pense que, s'il existait une Cour internationale, possédant, parce qu'elle en serait digne, la confiance des nations, les conflits lui seraient soumis dès leur naissance et seraient tranchés, avant que les préjugés et les passions n'aient envenimé les relations des États et rendu difficile, sinon impossible, un règlement pacifique de la question. Le droit ne règle qu'une petite partie de l'activité individuelle. Il s'est développé pour s'adapter aux besoins de l'homme; il n'y a pas de raison pour croire que le droit international ne se développera pas pour s'adapter aux besoins des États et pour donner des règles de conduite à observer dans chaque cas particulier, à la condition seulement que les États désirent se conduire d'après des principes de justice et que l'opinion publique en vienne à un degré de culture tel qu'aucun État ne se risque à affirmer qu'il refuse d'agir en conformité des principes de justice, au cas où ces principes existeraient et seraient susceptibles de s'appliquer au conflit.

Une Cour devrait exister lors du début du conflit. Une liste d'arbitres ne constitue pas une Cour.

Il semble donc que les États doivent avoir un Tribunal existant antérieurement au litige ou lors du litige. Car les États, tout comme les individus de la réunion desquels ils se composent, ne sont pas dans l'état d'esprit voulu pour constituer un Tribunal impartial, lorsqu'ils se trouvent sous l'empire de la passion et qu'ils agissent dans l'excitation sous l'impulsion des circonstances. Ce desideratum n'est pas réalisé par une liste ou par un tableau de juges, dans lesquels un tribunal temporaire peut être formé. La liste ou tableau est utile sans aucun doute, parce qu'elle appelle l'attention des parties en litige qui cherchent des juges sur les personnalités, considérées par les États comme qualifiées pour remplir les fonctions de membres d'un tribunal temporaire. Mais, si nous considérons la composition de la douzaine de Tribunaux temporaires qui ont été formés par un choix sur la liste officielle ou tableau des juges

Digitized by Google

dont la Première Conférence de la Paix décida la création, nous voyons immédiatement que les États n'ont pas choisi les juges dans la liste ou tableau sans faire de distinction, mais qu'au contraire ils ont choisi des diplomates et des jurisconsultes d'un nombre très restreint de pays: il est vraisemblable que ces diplomates et jurisconsultes auraient été choisis si la liste ou tableau n'avait pas existé.

Membres de la liste ou Tableau ayant siégé plus d'une fois comme arbitres.

Le passage suivant d'un écrivain néerlandais bien informé donne sur ce point quelques détails intéressants:

> Il y a donc eu, dans un espace d'environ dix ans, douze procès tranchés par la Cour permanente d'arbitrage. Dans ces douze débats ont été parties: la France six fois; l'Amérique et la Grande-Bretagne cinq fois; l'Italie et l'Allemagne trois fois; la Russie, le Mexique, le Vénézuela, la Suède et la Norvège deux fois; l'Espagne, la Belgique, la Hollande, la Turquie et le Pérou une fois seulement. Des Jurisconsultes néerlandais ont siégé comme juges à cinq reprises; à savoir: MM. Asser, de Savornin-Lohman et Loeff, la première fois même deux Hollandais siégèrent simultanément; cinq fois aussi ont siégé des juges suédois et norvégiens, à savoir le Professeur de Hammarskjöld et le Ministre Gram. La France a eu de même cinq fois des juges dans le Tribunal; les cinq fois, ce fut le Professeur Renault. Il a été fait appel également d'une façon particulière au Professeur autrichien Lammasch, qui a été juge quatre fois. L'Angleterre a été représentée par Sir Edward Fry à deux reprises, une fois par Sir Charles Fitzpatrick et une fois par lord Desart; la Russie, par le Professeur de Martens deux fois, deux fois par le Baron Taube et une fois par M. Mandelstam; l'Italie trois fois par M. Fusinato. La situation de premier rang que les Pays-Bas occupent dans ce classement à côté de la Suède, est d'autant plus notable que jamais eux-mêmes n'ont déféré une affaire à la Cour permanente ni n'ont eux-mêmes désigné aucun arbitre.[1]

---

[1]Henri van der Mandere: Un coup d'œil sur les procès de la Cour permanente d'arbitrage de La Haye, *Zeitschrift für Völkerrecht*, vol. VII,

Digitized by Google

Il est sans aucun doute fort agréable pour l'auteur hollandais de constater que ses compatriotes ont été si souvent invités à remplir les fonctions d'arbitre; mais ce fait semble tout à fait naturel à l'étranger qui, de longue date, a été accoutumé à considérer la Hollande comme le véritable berceau du droit international; il y a lieu d'observer aussi, dans le même ordre d'idées, que Grotius, né en Hollande, mais chassé de son pays, trouva une seconde patrie et un emploi répondant à sa valeur en Suède, pays qui, comme la Hollande, a de la sorte des titres spéciaux à la reconnaissance des Jurisconsultes du droit international, et, à la vérité, à celle des États.

Le tribunal spécial d'arbitrage de la Haye est en réalité une Commission mixte.

Mais, même en supposant que la liste est d'une très grande utilité, il n'en reste pas moins que cette liste n'est pas une Cour et que le tribunal temporaire doit être constitué par l'accord des parties. Quiconque a eu à s'occuper, en pratique, de la constitution d'un tribunal, sait que ce n'est pas une chose facile et qu'aucun effort n'est négligé pour s'assurer des juges

p. 255. "Es sind also in einem Zeitraum von ungefähr 10 Jahren 12 Prozesse von dem permanenten Schiedshof entschieden worden. Bei diesen 12 Streitigkeiten war Frankreich sechsmal Partei, Amerika und England fünfmal, Italien und Deutschland dreimal, Russland, Mexico, Venezuela, Schweden und Norwegen zweimal, Spanien, Belgien, Holland, die Türkei und Peru je einmal. Fünfmal sassen niederländische Juristen als Richter, nämlich Asser, de Savornin-Lohman und Loeff, das erstemal sogar zwei Höllander zugleich; fünfmal auch schwedische und norwegische Richter, nämlich Professor Hammarskjöld und Minister Gram. Auch Frankreich hatte fünfmal Richter im Tribunal, und zwar stets Professor Renault. Sehr verdient gemacht hat sich besonders auch der Osterreicher Professor Lammasch, der viermal Richter war; England sandte zweimal Sir Edward Fry, einmal Sir Charles Fitzpatrick und einmal Lord Desart, Russland zweimal Professor von Martens, zweimal Baron Taube und einmal Mandelstam, Italien dreimal Fusinato, in ein Schiedsgericht. Die hervorragende Stelle, die Holland in dieser Reihe neben Schweden einnimmt, ist um so merkwürdiger, wenn man bedenkt, dass es nie selber eine Sache vor den permanenten Hof gebracht, also nie einen Schiedsrichter eingesetzt hat."

Digitized by Google

qu'on suppose devoir être favorables aux prétentions du pays qui les choisit ou, au moins, susceptibles d'être amenés à partager sa conviction. Un tribunal, composé de la sorte, ne diffère que de nom des commissions mixtes antérieures à la Conférence de la Paix de La Haye de 1899 et l'on croit que les sentences des divers tribunaux temporaires de La Haye ne sont pas supérieures aux sentences des Commissions mixtes—à coup sûr ne sont pas supérieures aux décisions (car c'étaient bien des décisions) que rendit la Commission mixte instituée conformément à l'article 7 du traité Jay. Mais, en supposant que le tribunal a été choisi sur la liste des juges de la Cour dite Cour permanente d'arbitrage, et en accordant que la sentence est, dans la forme et dans le fond, une décision de Cour de justice sur l'espèce envisagée, elle ne saurait, en tout cas, être obligatoire pour les parties à l'instance. Les autres États ne sont pas touchés par le jugement. Il n'y a pas là de précédent qui lie d'autres tribunaux ni des tribunaux devant se réunir ultérieurement: on ne peut voir dans la décision rendue un précédent que dans la mesure où d'autres États considéreraient qu'il est de leur avantage de suivre la même voie et en feraient par suite un précédent.

La sentence lie uniquement les parties en litige devant le tribunal.

Il n'est besoin ni d'exposer des arguments, ni de citer des autorités pour affirmer que la sentence lie uniquement les parties: un conflit survenant entre deux États, et ceux-ci tombant d'accord pour le déférer à un tribunal qu'ils sont seuls à constituer, il en résulte nécessairement que la décision du litige ne regarde qu'eux et ne définit en aucune façon les droits et les devoirs des autres États, qui n'ont pris aucune part à la procédure. C'est un principe fondamental, en droit national comme en droit international, que les jugements des tribunaux ne lient que les parties en présence devant eux. Lord Mansfield disait un jour qu'il est des choses si claires qu'on ne pourrait que les obscurcir en les développant; la proposition ci-dessus est du nombre. Mais, si l'on évite de développer et de

Digitized by Google

discuter, on peut du moins invoquer une autorité; celle-ci n'est autre que la Convention de 1899 pour le Règlement pacifique des conflits internationaux, établissant la Cour dite permanente. L'article 56 de cet important document est ainsi conçu:

> La sentence arbitrale n'est obligatoire que pour les Parties qui ont conclu le compromis.
>
> Lorsqu'il s'agit de l'interprétation d'une convention à laquelle ont participé d'autres Puissances que les Parties en litige, celles-ci notifient aux premières le compromis qu'elles ont conclu. Chacune de ces Puissances a le droit d'intervenir au procès. Si une ou plusieurs d'entre Elles ont profité de cette faculté, l'interprétation contenue dans la sentence est également obligatoire à Leur égard.[1]

La sentence ne lie aucun autre tribunal, ni dans le présent, ni dans l'avenir.

On a indiqué que la sentence d'un tribunal spécial ou temporaire ne lie aucun autre tribunal, ni dans le présent ni dans l'avenir, parce que chaque tribunal est spécial, séparé et distinct. Le tribunal est créé pour le règlement d'un conflit. Il disparaît une fois le conflit réglé. S'agit-il d'un autre conflit, il peut être composé des mêmes juges ou de juges différents, mais il est un tribunal différent et les parties qui comparaissent devant lui sont différentes. Le premier tribunal était investi du pouvoir de donner une solution et les parties s'étaient engagées d'avance à accepter la sentence. Aussi la sentence est-elle obligatoire pour eux; mais elle ne l'est pas pour les autres États qui n'ont pas convenu d'être liés par elle et dont les droits et les devoirs n'ont pas été affectés par la sentence. De même le tribunal suivant est l'agent des parties qui le constituent. Sa sentence est obligatoire pour elles, parce qu'elles ont accepté à l'avance sa force obligatoire. Le second tribunal peut prêter attention et se conformer à l'attitude du premier, s'il le juge à propos; mais il n'y est nullement tenu. Il n'y a aucune relation nécessaire entre eux. Ils ne sont que des

[1] Comparez également l'article 84 de la Convention de 1907.

Digitized by Google

chaînons séparés. Ils ne sont pas liés l'un à l'autre; ils ne peuvent l'être que par une action des États en ce sens.

Les sentences de Commissions mixtes ou de tribunaux spéciaux ne constituent pas des précédents.

Un distingué jurisconsulte américain, M. Eugène Wambaugh, Professeur de droit à l'Université Harvard, a examiné l'effet des sentences des Commissions et la question de savoir dans quelle mesure elles peuvent être considérées comme des précédents: sa conclusion, rigoureusement d'accord avec les faits, mérite d'être citée:

> Une Commission étant temporaire, traitant seulement une question ou une série de questions, et n'ayant aucune responsabilité quant aux problèmes qui peuvent se poser à l'avenir—tous caractères qui sont ceux des Commissions choisies de temps à autre au sein de la Cour dite Cour permanente d'arbitrage de La Haye,—ce qui a été dit du développement d'une doctrine scientifique par l'action des tribunaux disparaît, lorsque l'on examine les Commissions. Les décisions des Commissions ne sont pas non plus habituellement appuyées par l'énoncé de propositions juridiques. Les opinions de ces Commissions ne sont pas, en fait, traitées comme une source de droit. Elles sont rarement citées, même par voie de référence, dans les traités de droit international. Elles ne sont pas traitées comme des sources de droit utiles par les Commissions internationales ultérieures. En d'autres termes chaque espèce est tranchée comme si elle constituait un problème isolé, sporadique, qui ne s'est jamais présenté auparavant et ne se représentera plus jamais ensuite. Enfin il n'y a pas, et il ne peut pas y avoir, de corps de jurisconsultes versés dans la science du droit des Commissions: car cette science n'existe pas. On peut appliquer à la situation cette description de Milton: ". . . Le Chaos siège comme juge, et sa décision accroît encore la confusion et la bataille qui sont ses instruments de règne. A côté de lui, arbitre suprême, le Hasard gouverne tout . . ."[1]

[1]Comptes-rendus de la Société américaine pour le règlement judiciaire des conflits internationaux, 1910, pp. 144–145.

Digitized by Google

Les arbitres sont souvent des médiateurs ou des compositeurs amiables plutôt que des juges.

En outre la procédure devant un tribunal international traîne en longueur et ce défaut est dû, moins aux membres du tribunal qu'aux circonstances et aux conditions dans lesquelles il est constitué et dans lesquelles il fonctionne. Les arbitres qui le composent n'ont pas encore travaillé les uns avec les autres. Ils sont, les uns vis-à-vis des autres, des étrangers; ils n'ont pas l'habitude de débats de ce genre. Ils ont été réunis pour régler un conflit, et ils se considèrent naturellement comme investis de la mission d'arranger le différend à la satisfaction des gouvernements qui les ont nommés, au lieu de le trancher conformément aux principes abstraits du droit et de contribuer par leurs décisions au développement du droit international. Les partisans les plus notoires de l'arbitrage aux

---

"As a commission is temporary, passes upon only one question or series of questions, and has no responsibility as to future problems—all of which points, by the way, characterize the commissions which may from time to time be selected from the so-called Permanent Court of Arbitration at The Hague—what has been said of the development of a science through courts disappears when the discussion passes to commissions. Nor are the decisions of commissions habitually supported by statements of legal propositions. The opinions of such commissions are not, as a matter of fact, treated as a source of law. They are seldom quoted, or even cited, in international law treatises. Nor are they dealt with as valuable proofs of law by later international commissions. In other words, each case is decided as if it were an isolated problem, sporadic, never occurring before and never to occur again. Finally, there is not, and can not be, a bar of counselors learned in the science of the law of commissions; for that science is non-existent. The state of affairs was approximately described by Milton, when, dealing with another matter, he wrote:

> 'Chaos umpire sits,
> And by decision more embroils the fray
> By which he reigns: next him high arbiter
> Chance governs all.' "

(*Proceedings of the American Society for Judicial Settlement of International Disputes*, 1910, pp. 144–145.)

Digitized by Google

deux Premières Conférences de la Paix de La Haye ont combattu le droit de revision par ce motif que, grâce à un accord formel des gouvernements, une sentence arbitrale a mis fin au débat et que la prévision d'un appel prolongerait le litige qu'un tribunal spécial a été nommé pour régler tout de suite et une fois pour toutes. Leurs efforts ont été couronnés de succès, bien que les parties en litige puissent, en vertu de l'article 55 de la Convention de 1899 (Convention de 1907, article 83) se réserver dans le compromis, de demander la revision de la sentence arbitrale. L'article 54 de la Convention (Cf. Convention de 1907, article 81) témoigne de leur victoire; il est ainsi conçu:

> La sentence arbitrale dûment prononcée et notifiée aux agents des Parties en litige, décide définitivement et sans appel la contestation.

A vrai dire un homme qui possède une expérience personnelle qu'il a puisée dans sa double qualité d'arbitre et surarbitre dans des tribunaux spéciaux constitués en vertu des dispositions de la Convention de La Haye, écrivant récemment sur cette question, insiste sur cette idée que le devoir du tribunal est de trancher la question qui lui est soumise, sans qu'il y ait nécessité pour lui de faire progresser le droit international; que les arbitres doivent s'efforcer de maintenir la Paix entre les États, même au prix des principes de droit, et que la valeur d'une sentence se mesure à son acceptabilité pour les gouvernements en discussion.[1]

Telle est la thèse que soutient le Professeur Lammasch dans son récent et très précieux ouvrage sur la valeur juridique des sentences arbitrales internationales:

---

[1]Lammasch: *La valeur juridique des sentences arbitrales internationales (Rechtskraft internationaler Schiedssprüche)*, 1913, pp. 4, 28, 52, 62.

Digitized by Google

> Le devoir de la sentence arbitrale est conçu très généralement aujourd'hui comme de trancher la question controversée et de régler le conflit par voie d'autorité.[1]

Opinion du Professeur Lammasch sur l'arbitrage et les devoirs des arbitres.

Cette conception, comme a soin de le dire le savant auteur, est essentiellement moderne: elle admet que depuis le milieu du XIX^e^ siècle des sentences arbitrales ont été fréquemment des règlements diplomatiques. Pour reprendre les paroles mêmes de l'écrivain:

> Cette conception s'est peu à peu fait jour. Même dans les sentences arbitrales du milieu du XIX^e^ siècle, en particulier dans celles qui émanent de souverains, nous trouvons une certaine incertitude d'expression, qui est la conséquence de ce que l'arbitrage est envisagé bien moins comme une institution juridique que comme un expédient diplomatique.[2]

Parlant de la manière dont des sentences arbitrales reçoivent force de précédents, il dit:

> Il en sera ainsi en particulier lorsque des tribunaux d'arbitrage auront dans plusieurs cas fait avec persistance application de principes juridiques, qui, jusque-là, n'étaient pas reconnus comme absolument constants. Si

---

[1] "Die Aufgabe des Schiedssprüches wird heute ganz allgemein dahin aufgefasst, dass er die betreffende Streitfrage zu *entscheiden* und den Streit authoritativ zu schlichten habe." Lammasch, *La valeur juridique des sentences arbitrales internationales* (*Rechtskraft internationaler Schiedssprüche*), p. 28.

[2] "Diese Auffassung ist aber allmählich zum Durchbruche gelangt. Noch in Schiedssprüchen aus der Mitte des 19ten Jahrhunderts, insbesondere in solchen, die von Souveränen gefällt wurden, finden wir eine gewisse Unsicherheit des Ausdruckes, die die Folge davon ist, dass das Schiedsverfahren nicht so sehr als Rechtsinstitut, sondern vielmehr als diplomatisches Expedient aufgefasst wurde." (*Ibid.*, pp. 28, 29.)

Digitized by Google

> précieuse que soit cette action de la juridiction arbitrale, elle ne constitue pas son devoir *immédiat*.[1]

Ces deux extraits indiquent clairement que le devoir d'une Commission mixte ou d'un tribunal temporaire est de solutionner la difficulté, mais pas nécessairement de faire progresser le droit. Le passage suivant définit le devoir des arbitres comme étant celui de maintenir la Paix entre les parties, même au prix de ce droit qu'ils ont pour mission d'appliquer et grâce auquel peuvent se créer des précédents d'une application sereine et impartiale si féconds pour l'avenir:

> Nous ne devons pas oublier que le tribunal arbitral n'a pas seulement le devoir de découvrir le droit mais encore celui de conserver la Paix entre les États. Ce devoir, il ne le remplirait pas, s'il s'attachait à l'adage: *Fiat justitia, pereat mundus.* Une juridiction qui, dans un cas de ce genre, ne s'efforcerait pas d'écarter de l'arrêt les rigueurs qui ne sont pas absolument indispensables à l'essence d'une sentence juste, éloignerait l'État perdant, et peut-être même aussi le gagnant, de déférer jamais plus à l'avenir des différends à l'arbitrage. Il se peut que, de la sorte, et dans des espèces déterminées, le droit pâtisse de son plus complet triomphe. . . .[2]

---

[1] Lammasch, *La valeur juridique des sentences arbitrales internationales (Rechtskraft internationaler Schiedssprüche)*, 1913, p. 4.

[2] "Wir dürfen nicht vergessen, dass das Schiedsgericht nicht bloss die Aufgabe hat, Recht zu finden, sondern auch den Frieden zwischen den Staaten zu bewahren. Diese Aufgabe würde es nicht erfüllen, wenn es nach dem Satze handelte: *Fiat justitia, pereat mundus.* Eine Judikatur, die in einem solchen Falle sich nicht bemühen würde, solche Schärfen des Urteils zu vermeiden, die für das Wesen eines gerechten Spruches nicht unentbehrlich sind, würde den unterliegenden Staat und vielleicht sogar den obsiegenden abhalten, in Zukunft wieder Streitigkeiten schiedsgerichtlich auszutragen. Es mag sein, dass auf diese Weise das Recht im konkreten Falle von seinem vollsten Triumphe etwas einbüsst . . ." (Lammasch, *ibid.*, pp. 62–63.)

Digitized by Google

Et, dans un dernier passage, qu'il faut citer, le Professeur Lammasch écrit:

> Spécialement, lorsque les deux parties sont contentes de la sentence, c'est une preuve que le tribunal arbitral a rempli son devoir, encore que des hyperthéoriciens puissent lui faire des critiques et lui adresser le reproche de "faire de la diplomatique."[1]

Les arbitres d'un tribunal spécial et temporaire n'ont pas l'"esprit de corps."

Si la fonction de l'arbitre est telle que l'a décrite le distingué jurisconsulte dont l'opinion vient d'être reproduite—et il est à croire que ces vues sont partagées par un grand nombre, sinon par la plupart des publicistes continentaux et qu'elles sont l'expression rigoureuse de la pratique actuelle,—il est évident que le droit international a peu à compter pour progresser sur les sentences arbitrales. Il n'y a pas beaucoup de fond à faire sur des recrues toutes fraîches qui viennent d'arriver sous les drapeaux; elles sont une simple cohue, jusqu'au jour où la pratique et la discipline en font une armée, unie par un esprit de corps. La transformation ne se fait pas en un jour, mais les résultats justifient le temps dépensé pour l'instruction des recrues. Il serait à coup sûr déplacé de comparer à des "recrues" les quelque cent juges et plus qui composent la Cour permanente; mais que l'on songe aux éléments hétérogènes dont la liste se compose, hommes d'État et hommes politiques, diplomates et jurisconsultes, habitant les pays les plus divers, ayant les mentalités les plus différentes, versés, lorsque tel est le cas, dans des droits appartenant à des systèmes juridiques différents, et parlant des langues différentes; il faut bien convenir que la comparaison n'est pas

---

[1] Lammasch, *La valeur juridique des sentences arbitrales internationales (Rechtskraft internationaler Schiedssprüche)*, p. 52.

"Insbesondere dann, wenn beide Parteien mit dem Spruche zufrieden sind, ist dies ein Beweis, dass das Schiedsgericht seine Pflicht gethan hat, mögen auch einzelne Hypertheoretiker daran etwas zu bekritteln haben, ihm den Vorwurf des 'Diplomatisierens' machen."

Digitized by Google

de pure imagination et que la liste des juges manque de cet esprit de corps que donnent seuls l'entraînement en commun et l'association. Un tribunal de trois ou cinq membres ne possède pas de toute nécessité l'esprit qui est de l'essence même d'une Cour; cet esprit ne dépend pas du nombre, mais de l'entraînement et de l'association à une tâche commune; on l'admettra sans discussion: il n'y a pas à compter que les membres d'un tribunal qui ne se connaissent pas entre eux, et qui n'ont pas travaillé ensemble en vue d'un but commun, puissent attaquer leur tâche avec la sérénité et la confiance, l'aisance et l'élégance, la même démarche ferme et décidée, avec laquelle des juges de profession abordent le prétoire.

Longueur des débats devant les tribunaux temporaires.

Il n'y a pas non plus à attendre que des juges, se réunissant pour une espèce déterminée, vident rapidement la difficulté. L'expérience montre que la procédure devant un tribunal de cette espèce traîne, comme on l'a déjà dit, en longueur; car les juges sont presque aussi peu familiarisés avec la procédure que le sont les conseils des parties et ils ne peuvent dominer les débats qui se déroulent devant eux avec la même autorité que des juges accoutumés à juger. Laissons de côté la différence d'éducation juridique et la difficulté résultant de la différence des langues, qui déjà compliquent l'administration de la justice: leur objet essentiel est de régler l'espèce à la satisfaction des gouvernements qui les ont nommés; il n'est nullement d'une façon nécessaire de découvrir et d'appliquer les principes de droit, comme c'est le cas lorsqu'il s'agit de juges nationaux. Négociations et instance judiciaire sont choses différentes: les premières demandent plus de temps que la seconde.

La continuité de décisions fait défaut.

Le fait que les arbitres sont animés du louable désir de terminer le conflit plutôt que de le trancher en droit et, ce faisant, de rendre plus ferme et, peut-être, de faire progresser le droit international, le fait, en outre, qu'ils sont exposés à ne plus siéger en tribunal devant lequel leur sentence serait invoquée

Digitized by Google

comme précédent, tout cela les conduit naturellement à penser davantage au présent qu'à l'avenir, si bien que se trouve faire défaut la continuité des décisions, qui caractérise les Cours judiciaires, qui, peut-être, est inhérente à leur nature, et qui, en tout cas, est indispensable au progrès lent et conscient du droit.

Les tribunaux temporaires sont soupçonnés de faire des transactions.

La grande objection contre un tribunal temporaire, constitué pour un cas spécial est sa tendance à réaliser une transaction entre des prétentions divergentes et incompatibles: c'est un défaut qui semble inhérent à l'essence même de l'arbitrage envisagé jusqu'ici comme un arrangement ou un règlement, plutôt que comme une décision judiciaire. Cette infériorité de l'arbitrage tel qu'il est conçu à l'heure actuelle, est réelle, nullement imaginaire; mais, en serait-il ainsi, la question serait tranchée d'avance: Lord Mansfield l'a dit très justement, il ne sufit pas qu'une décision soit juste, il faut qu'elle apparaisse comme juste; pour reprendre une formule banale, la femme de César ne doit pas être soupçonnée.

Les raisons qui font suspecter l'arbitrage et le remède pour venir à bout de ce soupçon, sont ainsi exposés par M. Root:

Opinion de M. Root sur l'arbitrage, la composition des tribunaux temporaires et la procédure judiciaire.

> Je l'ai dit à maintes reprises et en maints endroits: à mon sens, la difficulté à laquelle l'arbitrage se heurte aujourd'hui, n'est pas la mauvaise volonté que montreraient les États civilisés du monde à soumettre leurs conflits à une décision impartiale. La difficulté, c'est que les nations civilisées doutent de trouver une décision impartiale. Et ce doute résulte de quelques-uns des caractères des tribunaux arbitraux, caractères qu'il est très difficile de faire disparaître.
>
> En premier lieu, ces tribunaux sont ordinairement constitués par le choix de publicistes, d'hommes mêlés à la conduite des affaires publiques, de hauts fonctionnaires, de membres des Ministères des Affaires Étrangères, d'hommes habitués à la diplomatie. La tendance inévitable est, et souvent le résultat a été, que, dans la majorité

Digitized by Google

des cas, le tribunal arbitral se substitue purement et simplement aux négociateurs des deux parties et négocie un arrangement. Or, c'est là quelque chose qui diffère complètement du fait de soumettre à la décision d'un tribunal ou d'une Cour ce que l'on estime être juste et injuste, ce que l'on considère commes les faits et le droit sur lesquels on fonde ses prétentions. C'est une simple mainmise sur les intérêts de quelqu'un que de négocier ainsi pour lui. Il y a une répugnance très accentuée à accepter une pareille situation dans beaucoup de cas; et plus la question en discussion est proche du terrain politique, plus deviennent fortes les objections que l'on peut élever contre cette manière de procéder.

Une autre difficulté est que, les tribunaux arbitraux se trouvant naturellement composés dans une large mesure de membres d'États étrangers et la décision effective étant ordinairement prise par ces arbitres venus de pays étrangers et non pas par ceux appartenant aux États en litige, les questions doivent être exposées à des hommes accoutumés à des systèmes juridiques différents, qui pensent différemment, qui envisagent les choses de façon différente. Il y a une très grande différence dans la manière dont un jurisconsulte d'un pays de droit écrit et dont un jurisconsulte d'un pays de droit coutumier prendront une même question, et parfois il sera difficile pour eux de se comprendre mutuellement, même s'ils parlent le même langage: la différence de langues ajoutera bien entendu encore à la difficulté.

Une nouvelle difficulté est qu'une grande partie des règles du droit international sont encore tout à fait vagues et indéterminées et sur un grand nombre d'entre elles, en particulier sur celles à l'occasion desquelles il y a le plus de chances que des conflits se produisent, les différents pays professent des opinions différentes quant au droit existant et quant aux règles à adopter. Personne ne peut dire d'un de ces tribunaux temporaires choisi au hasard ou d'après les meilleurs renseignements qu'auront pu obtenir les négociateurs des deux pays, personne ne peut dire quelle sera sa manière de voir quant

Digitized by Google

aux questions de droit international ni sous quel angle il les attaquera et les traitera.

Il me semble donc parfaitement clair, étant données les difficultés pratiques auxquelles se heurte notre système actual d'arbitrage, que l'étape prochaine que franchira vers le progrès le système de solution pacifique des conflits internationaux, que la voie sur laquelle il doit s'engager pour être l'objet d'une adhésion et d'un emploi universels, comporte la substitution à cette espèce d'arbitrage qui n'en est pas un et où les arbitres procèdent comme s'ils se considéraient astreints à jouer le rôle de diplomates, de tribunaux véritables, où des juges, agissant sous la sainte autorité du serment judiciaire, prononceraient sur les droits des États, tout comme les magistrats prononcent sur les droits des particuliers, conformément aux faits de la cause et au droit qui y est applicable.

Grâce à ces tribunaux, continus, composés de juges qui en feront leur carrière, se créera bientôt un prétoire composé d'hommes familiarisés avec les habitudes de conduite et de pensée de chaque peuple; peu à peu se développeront des règles bien définies, une interprétation stable, des précédents établis, grâce auxquels il sera possible de savoir dans quel sens chaque espèce sera tranchée.[1]

---

[1] *Comptes-rendus de la Société américaine pour le règlement judiciaire des conflits internationaux,* 1910, pp. 11 à 13.

"I have said many times and in many places that I do not think the difficulty that stands in the way of arbitration today is an unwillingness on the part of the civilized nations of the earth to submit their disputes to impartial decision. I think the difficulty is a doubt on the part of civilized nations as to gettng an impartial decision. And that doubt arises from some characteristics of arbitral tribunals which are very difficult to avoid.

"In the first place, these tribunals are ordinarily made up by selecting publicists, men of public affairs, great civil servants, members of the foreign offices, men trained to diplomacy; and the inevitable tendency is, and the result often has been, in the majority of cases has been, that the arbitral tribunal simply substitutes itself for the negotiators of the two parties, and negotiates a settlement. Well, that is quite a different thing from submitting your views of right and wrong, your views of the

Digitized by Google

Il ne faut pas croire que le mouvement en faveur du règlement judiciaire des conflits internationaux soit limité aux États-Unis; à cet égard le soussigné prend la liberté de citer les paroles mesurées et l'approbation sans réserves à la décision judiciaire par opposition au règlement arbitral, d'un éminent jurisconsulte européen, M. Ernest Nys. Il s'exprime ainsi:

Opinion de M. Nys sur le même sujet.

> L'arbitrage se heurte à différentes difficultés. Il y a la difficulté d'amener les parties en litige devant l'arbitre; il y a la tendance de la part de l'arbitre, aussi bien en droit privé qu'en droit international, à se considérer comme obligé de regarder avec bienveillance les intérêts des parties par lesquelles il a été désigné; il y a la tendance regrettable à solutionner le conflit au moyen d'une transaction, à faire œuvre de diplomate et non de juge; il y a l'impossibilité de créer un système de jurisprudence fondé sur une série ininterrompue de décisions concordantes et la difficulté qui en résulte de faire progresser le droit in-

---

facts and the law on which you base your claims to right, to the decision of a tribunal, of a court. It is merely handing over your interest to somebody to negotiate for you; and there is a very widespread reluctance to do that in regard to many cases; and the nearer the question at issue approaches the verge of the field of policy, the stronger the objection to doing that.

"Another difficulty is that the arbitral tribunals, of course being made up largely of members from other countries the real decision ordinarily being made up by arbiters who come from other countries, and not from the countries concerned, questions have to be presented to men trained under different systems of law, with different ways of thinking, and of looking at matters. There is a very wide difference between the way in which a civil lawyer and a common-law lawyer will approach a subject, and it is sometimes pretty hard for them to understand each other even though they speak the same language, while if they speak different languages it is still more difficult.

"Another difficulty is that a large part of the rules of international law are still quite vague and undetermined, and upon many of them, and especially upon those out of which controversy is most likely to arise, different countries take different views as to what the law is and

Digitized by Google

ternational par des décisions successives, et les obstacles presque insurmontables qui, presque invariablement, se dressent, lorsqu'il s'agit de reviser des sentences viciées par une erreur essentielle ou d'autres défauts substantiels. Sur tous ces points l'expérience des dernières années a été concluante. Le seul remède est la création d'un tribunal technique où siégeront des jurisconsultes, où des directions uniformes de jurisprudence domineront et trancheront d'une manière nécessaire des espèces semblables, enrichissant ainsi la jurisprudence du droit international, et où une juridiction d'appel corrigera les erreurs de jugement qui auraient pu se glisser dans les décisions de première instance.[1]

---

[1]La nécessité d'un tribunal permanent: *Bulletin de la Société américaine pour le règlement judiciaire des conflits internationaux*, 1910, pp. 8–9.

---

ought to be. And no one can tell how one of these extemporized tribunals, picked at haphazard, or upon the best information the negotiators of two countries can get—no one can tell what views they are going to take about questions of international law, or how they are going to approach subjects and deal with them.

"Now it has seemed to me very clear that in view of these practical difficulties standing in the way of our present system of arbitration, the next step by which the system of peaceable settlement of international disputes can be advanced, the pathway, along which it can be pressed forward to universal acceptance and use, is to substitute for the kind of arbitration we have now, in which the arbitrators proceed according to their ideas of diplomatic obligation, real courts where judges, acting under the sanctity of the judicial oath, pass upon the rights of countries, as judges pass upon the rights of individuals, in accordance with the facts as found and the law as established. With such tribunals, which are continuous, and composed of judges who make it their life business, you will soon develop a bench composed of men who have become familiar with the ways in which the people of every country do their business and do their thinking, and you will have a gradual growth of definite rules, of fixed interpretation, and of established precedents, according to which you may know your case will be decided." (*Proceedings of Amercian Society for Judicial Settlement of International Disputes*, 1910, pp. 11–13.)

Digitized by Google

Le Mémorandum s'est jusqu'ici occupé des défectuosités de l'arbitrage et des tribunaux temporaires. A partir de cet endroit il traite des avantages de règlement judiciaire par le moyen d'une Cour de Justice vraiment permanente.

Au cours des observations générales qui précèdent on a exposé les défectuosités de l'arbitrage tel qu'il semble au soussigné avoir été conçu et pratiqué; on a indiqué l'avantage d'un règlement judiciaire, par opposition à l'arbitrage, et celui d'un tribunal judiciaire permanent, par opposition au tribunal temporaire arbitral; mais on l'a fait d'une manière incidente et sans entrer dans le détail. Il convient d'énumérer les avantages d'une Cour internationale permanente de justice, et d'exposer, ne fût-ce que sommairement, les services que pourraient attendre d'un pareil tribunal les nations qui le créeraient, et dont ce ne serait pas le moins important que l'exemple de régler leurs conflits juridiques par la voie judiciaire.

On a émis l'opinion que, s'il existait un tribunal international d'une composition connue à l'avance et prêt à recevoir les espèces qui lui seraient déférées, une pression se trouverait exercée sur les États en litige pour soumettre le conflit où ils sont engagés, sans les retards qui ont lieu nécessairement dans

---

"Arbitration is beset with various difficulties. There is the difficulty of bringing the parties in controversy before the arbitrator; the tendency on the part of the arbitrator, alike in private as well as in international law, to consider himself obliged to deal tenderly with the interests of the parties by whom he was designated; the regrettable tendency to dispose of the litigation by means of a compromise, to act as a diplomat and not as a judge; the impossibility of creating a system of jurisprudence based upon an unbroken series of consistent decisions, and the consequent difficulty of developing law by successive decisions, and the insuperable obstacles which almost invariably stand in the way of revising sentences vitiated by essential error or other substantial defects. On all these points the experience of recent years has been conclusive. The sole remedy is the creation of a technical tribunal in which jurists will take their places, where the same line of judgment will necessarily control and decide similar cases, thus enriching the jurisprudence of international law, and where an appeal will correct errors of judgment which may have crept into the judgment of first instance." (*Bulletin of American Society for Judicial Settlement of International Disputes,* 1910, pp. 8–9, the necessity of a permanent tribunal.)

Digitized by Google

le cas de constitution d'un tribunal temporaire ou spécial. Cet avantage d'une Cour permanente est si évident qu'il semble inutile d'y insister; toutefois c'est là un point si important,— et, à dire vrai, fondamental, qu'il convient de l'examiner avec quelque détail.

L'existence des tribunaux facilite le règlement juridique des litiges des particuliers.

Les particuliers savent que, s'ils ne peuvent tomber d'accord, il leur faudra soumettre leurs différends, s'ils sont de nature juridique, à un tribunal, et la connaissance qu'ils ont de cette obligation, l'existence d'un tribunal prêt à accueillir l'espèce et à la trancher, conduisent soit à un règlement extra-judiciaire, soit à la prompte introduction d'une instance devant le tribunal. Ce serait une situation intolérable pour les parties en litige prévoyant s'il fallait qu'un bureau ou commission spéciale fût nommé, avec ou sans le concours du gouvernement, pour le jugement de leur procès. La voie judiciaire nous est si familière, que nous avons peine à arrêter notre esprit sur l'idée qu'il fut un temps où des tribunaux n'existaient pas, que des arbitres étaient nommés d'accord entre les parties pour éviter qu'on se fît justice à soi-même et que l'arbitrage convenu d'accord entre les parties fut le point de départ du développement des tribunaux, parce qu'ils fournissaient un remède plus rapide et plus adéquat que les arbitres ou que les tribunaux temporaires pour le règlement des conflits entre particuliers.

Il y a tout lieu de croire que les États seront un jour convaincus de l'avantage des tribunaux permanents pour la décision de leurs conflits juridiques, car les États ne sont après tout que des individus groupés d'une manière plus ou moins artificielle, accoutumés aux voies judiciaires, et l'historien de l'avenir regardera en arrière avec étonnement et stupéfaction le temps où les nations ne réglaient pas leurs conflits juridiques par la procédure judiciaire et n'organisaient pas de Cours permanentes pour leur examen et pour leur décision. En vérité, on peut dire à cet égard que non seulement l'arbi-

Digitized by Google

trage par accords particuliers ou contrats a conduit à des tribunaux permanents et officiels (et l'histoire de Rome confirmerait cette idée), mais encore que les États qui ont constitué des tribunaux temporaires pour le règlement de leurs différends ont rejeté ces tribunaux temporaires en faveur de tribunaux permanents.

Justice personnelle, arbitrage et organisation judiciaire permanente.

On pourrait montrer, si l'on ne jugeait pas sortir ainsi des limites de ce mémorandum, que la pratique consistant à se faire justice à soi-même, partout où elle exista dans les sociétés primitives, a cédé la place à l'arbitrage des conflits entre individus, au moyen de contrats privés entre ces individus, par arbitres ou juges choisis par les parties et nommés pour chaque espèce. Ce fut le cas à Rome: l'État, par un magistrat approprié, coopérait avec les parties pour assurer une solution, mais laissait toutefois aux parties le choix de leurs arbitres ou juges; un *album judicum* qui n'était pas sans présenter de ressemblance avec la liste ou le tableau des juges créé par la Première Conférence de la Paix, était établi et publié par le magistrat pour faciliter le choix d'arbitres ou de juges; et finalement, sous le règne de Dioclétien, le système d'arbitrage par accord des parties, avec toutefois la coopération de l'État, fit place à des fonctionnaires judiciaires permanents nommés par l'État dans son sein. Si tout cela ne paraissait pas assez évident ou si on considérait que ces arguments ne sont pas pertinents, on pourrait montrer l'analogie entre le développement de l'arbitrage entre nations et de l'arbitrage à Rome. Les nations, en effet, au lieu de se faire justice à elles-mêmes, s'entendent par contrats—un traité n'est rien de plus qu'un contrat—pour régler leurs différends par des arbitres ou juges de leur choix, choisis d'après le nouvel *album judicum*, jusqu'au moment où l'arbitrage, comme à Rome, achèvera son évolution en devenant un règlement judiciaire par des juges permanents.

Digitized by Google

La loi d'évolution dans le développement des juridictions.

Mais il n'y a pas lieu à cet endroit de faire plus que d'appeler l'attention sur l'évolution qui mène de l'arbitrage au règlement judiciaire et de mentionner une analogie que le temps rendra, on l'espère, complète. Le soussigné estime toutefois qu'il n'est pas inutile de montrer les étapes par lesquelles les États-Unis et la Suisse ont remplacé l'arbitrage des différends publics au moyen de Commissions ou tribunaux temporaires, par la décision judiciaire au moyen d'une Cour permanente de justice.[1]

Mais, avant d'aller plus loin, il semble nécessaire de donner quelques brèves indications sur les propositions qui viennent d'être énoncées, afin d'en faire autre chose que de simples assertions. Si ces propositions, en effet, sont réellement vraies —et on croit que leur vérité est telle qu'on ne peut les contredire avec succès,—il en résulte que l'arbitrage, quelle que puisse être son importance dans l'administration de la justice et dans l'évolution de la procédure judiciaire, n'est pas en lui-même un aboutissement ni le point terminal d'une évolution, mais un simple stade, le plus important d'ailleurs, entre la période de la justice personnelle d'une part, et celle des institutions judiciaires permanentes d'autre part. Il en résulte également que, de même que l'arbitrage au début a supplanté, en faisant appel à la raison, la justice personnelle que chacun se rendait, il a plus tard engendré lui-même la procédure judiciaire, grâce à laquelle l'appel à la raison s'est trouvé suivi d'effet. En d'autres termes, il existe une loi d'évolution dans le monde juridique tout comme dans le monde vivant et cette loi comporte le passage de la justice personnelle à la procédure judiciaire dotée d'institutions permanentes avec, comme

[1]Pour les détails concernant cet intéressant développement, voyez un article de M. Ernest Nys intitulé: "Le développement et la formation du droit international" (*American Journal of International Law*, vol. VI, p. 279 et suiv., spécialement pp. 297 à 299), et un article du soussigné intitulé: "L'évolution d'une juridiction internationale permanente" (*Ibid.*, pp. 316 à 358).

Digitized by Google

phase intermédiaire, l'arbitrage. Il en a été ainsi au moins chez un peuple dont nous connaissons l'histoire juridique et dont le droit est aujourd'hui encore, après que mille années et plus ont passé, la base de la législation d'un grand nombre de nations.[1]

Un second élément de cette loi de l'évolution des juridictions, telle qu'elle apparaît d'après l'histoire des institutions juridiques romaines, est que le Tribunal spécial composé de juges du choix des parties cède la place à une institution judiciaire à demeure, composée de juges permanents, choisis non seulement pour trancher une espèce lorsqu'elle surgit, mais existant antérieurement à la survenance du procés et prête à l'accueillir et à le trancher.

Or, cette loi d'évolution juridique est d'une application universelle et, par suite sa vérité n'est pas moindre en ce qui concerne les nations du monde actuel qu'en ce qui concerne la plus grande de celles de l'antiquité, dont nous connaissons bien l'histoire. La méthode qui consiste à être son propre justicier a existé et existe encore jusqu'à un certain point, entre les États, mais l'arbitrage en vertu de contrat, le traité n'étant

---

[1]L'histoire du vénérable système du *jus civile* est particulièrement intéressante. Il a été créé et graduellement développé d'âge en âge, sur les bords du Tibre par la sagesse des hommes d'état, des magistrats et des sages de Rome; et après avoir gouverne le plus grand peuple de l'ancien monde pendant treize ou quatorze siècles et traversé d'extraordinaires vicissitudes après la chute de l'empire d'Occident, il a été ramené à la vie, admiré, et étudié dans l'Europe moderne à raison de la variété et de l'excellence de ses principes généraux. Il est actuellement enseigné et observé, non seulement en France, en Espagne, en Allemagne, en Hollande et en Écosse, mais dans les îles de l'Océan Indien et sur les bords du Mississippi et du Saint-Laurent. Ainsi se vérifient, semble-t-il, les mots de d'Aguesseau, que "les grandes destinées de Rome ne sont pas encore achevées, car elle règne sur le monde par la raison après avoir cessé de régner sur lui par la puissance." (*Kent's Commentaries on American Law,* 14th edition, volume 1, p. 515.)

Digitized by Google

qu'un contrat, par des juges de leur propre choix, a fait son apparition dans la pratique internationale; un tableau a été dressé et existe, dans lequel les juges sont choisis par les États en litige, exactement comme avait été dressé et existait à Rome un tableau de juges, dans lequel les parties en litige choisissaient le juge ou les arbitres; les commissions spéciales ou les tribunaux spéciaux, là où ils ont existé entre États revendiquant et exerçant leur souveraineté, ont abouti à des institutions judiciaires permanentes aux États-Unis et en Suisse: exactement comme les tribunaux spéciaux des particuliers en litige aboutissent aux institutions judiciaires permanentes de Rome; enfin, car l'analogie est complète quoique inconsciente et elle apparaît d'autant plus persuasive et inéluctable qu'elle est inconsciente, les nations sont en train de marcher lentement, mais sûrement, vers une organisation judiciaire internationale permanente, conformément à la loi d'évolution juridique que le soussigné s'est cru fondé à formuler.

Développement d'institutions judiciaires permanentes aux États-Unis.

Depuis la Déclaration d'indépendance de 1776 jusqu'aux articles de la Confédération du 9 juillet 1778 et jusqu'à leur adoption finale en 1781, les Colonies, qui formaient les États-Unis d'Amérique, étaient des États indépendants et leur gouvernement était purement provisoire: grâce à lui elles agissaient de concert pour la sauvegarde de leur cause. Elles se considéraient comme des États indépendants et se traitaient mutuellement sur la base de l'indépendance et de l'égalité. Elles avaient, concernant leurs frontières, de fréquentes discussions qui étaient dues au chevauchement des chartes coloniales; elles s'efforçaient de régler ces conflits par la voie diplomatique en nommant des commissaires. La méthode diplomatique n'apparut pas comme satisfaisante, et, dans l'article 9 des Articles de la Confédération, des dispositions furent prises pour le règlement des conflits entre les États par le moyen d'un tribunal temporaire, dont les juges devaient être

Digitized by Google

choisis sur un tableau ou liste de trente-neuf commissaires ou juges. Le Congrès connaissait en dernier ressort des différends entre États sur des questions de frontières, de juridiction ou autres. Lorsque les autorités ou les agents à ce qualifiés d'un État adressaient au Congrès une pétition pour régler un litige ou un différend, communication du fait était donnée à l'autre État en litige et un jour était fixé pour la comparution des deux parties par l'intermédiaire de leurs agents, qui étaient ensuite invités à nommer d'accord les membres du Tribunal. A défaut d'entente, le Congrès désignait trois citoyens de chacun des États de l'Union et, sur la liste ainsi formée, chaque partie, en commençant par le défendeur, écartait alternativement un nom, jusqu'à ce qu'il en restât seulement treize. Sept ou neuf de ces treize noms étaient tirés au sort et les personnes ainsi désignées composaient le Tribunal qui tranchait le différend à la majorité des voix. Un quorum d'au moins cinq juges était exigé. Dans le cas où l'une des deux parties ne comparaissait pas sans raison valable, ou dans le cas de refus de prendre part à la formation du Tribunal, le Secrétaire du Congrès remplissait son office à sa place. La sentence tranchait définitivement le litige dans tous les cas et chaque État s'obligeait à exécuter la sentence de bonne foi. Chaque commissaire devait prêter serment devant l'un des juges de la Cour suprême ou de la Cour supérieure de l'État dans lequel siégeait le Tribunal "de bien et dûment écouter et de trancher le litige conformément au meilleur de son jugement, en dehors de tout sentiment de faveur, d'affection ou d'espoir de récompense."

On notera que les membres du Tribunal pouvaient être nommés d'un commun accord, exactement de même que l'article 24 de la Convention de La Haye de 1899 (Convention de 1907, article 45) pour le règlement pacifique des conflits internationaux prévoit que la composition du Tribunal peut résulter d'un arrangement direct des parties. A défaut de cet

Digitized by Google

arrangement, la nomination des juges est assurée par des règles formelles (article 24 et 25 des Conventions, article 9 de la Confédération). Conformément à cet article 9 du pacte de la Confédération, un différend fut tranché d'une manière définitive (*État de Pennsylvanie* contre *État de Connecticut*). Des commissaires furent nommés d'un commun accord dans deux différends qui toutefois firent l'objet d'un arrangement extra-judiciaire (*État de Massachusetts* contre *État de New-York; État de la Caroline du Sud* contre *État de Géorgie*). On voit également que deux ou trois pétitions furent adressées au Congrès pour la nomination d'un Tribunal dans deux ou trois autres cas.

Il y a intérêt à noter que le litige entre la Pennsylvanie et le Connecticut était d'une importance très considérable et qu'il portait sur la possession de la vallée du Wyoming qui forme maintenant le comté de Luzerne en Pennsylvanie. Ce territoire était réclamé par chacun des deux États comme compris dans les limites de sa charte. La Cour fut nommée par un accord direct des parties et, dans sa composition définitive, elle se composait de cinq personnages qui se réunirent à Trenton (New-Jersey) et rendirent un jugement unanime en faveur de la Pennsylvanie, le 30 décembre 1782.

Dans le procès de l'État de Massachusetts contre l'État de New-York, les parties tombèrent également d'accord (9 juin 1785) quant à la composition du Tribunal temporaire composé de neuf juges, sans recourir à la méthode d'élimination prévue par l'article 9. Mais ce différend fut réglé en dehors de la Cour par un accord exprès des parties (16 décembre 1786).

Le procès de la Caroline du Sud contre la Géorgie est le seul exemple que nous ayons de la composition du Tribunal temporaire au moyen de récusations alternatives. La Géorgie, en qualité de défendeur, commença les récusations: elles se poursuivirent alternativement jusqu'à ce qu'il ne restât plus que treize noms sur la liste des trente-neuf commissaires ou

Digitized by Google

juges. Sur cette liste ainsi réduite, neuf noms furent choisis pour former le Tribunal (13 septembre 1785). Mais la Cour ne se réunit jamais, les États s'étant mis d'accord pour régler leur différend conventionnellement.

On ne peut pas dire que la procédure ait été satisfaisante, eu égard au petit nombre d'instances dans lesquelles elle fut employée et eu égard également à ce fait qu'elle fut rejetée d'une manière spéciale par les membres de la Convention Constitutionnelle de 1787. Mais qu'elle fût regardée comme une amélioration par rapport aux règlements diplomatiques, quelles que puissent avoir été ses imperfections, c'est ce dont on ne saurait douter en constatant que ses principes essentiels figuraient, en article 9, dans le projet de constitution qui fit l'objet d'un rapport du "Comité de Détail" et qui fut présenté à la Convention Fédérale le 6 août 1787. Après une discussion approfondie et prolongée, la Convention rejeta le mode de règlement des différends entre les États au moyen de Commissions temporaires. Ce mode disparut ainsi, mais sa disparition provoqua la naissance d'une Institution Judiciaire permanente investie du pouvoir de trancher les différends de ce genre, ainsi qu'il résulte de l'article 3, section 2, de la Constitution telle qu'elle fut définitivement adoptée:

> Le pouvoir judiciaire sera compétent . . . pour les contestations entre deux ou plusieurs États; entre un État et des citoyens d'un autre État; entre des citoyens d'États différents; entre citoyens d'un même État revendiquant des terres en vertu de concessions faites par d'autres États, et entre un État ou des citoyens du dit État et les États étrangers, leurs citoyens ou sujets.

C'est ainsi que l'arbitrage entre les États au moyen d'un tribunal temporaire composé pour chaque espèce évolua et se transforma en un tribunal permanent pour le règlement des différends entre les États de l'Union Américaine. Son succès

Digitized by Google

à cet égard a justifié l'attente de ses fondateurs: elle a accueilli et discuté de nombreuses affaires qui, pour citer les paroles frappantes de M. le Juge Holmes, "si elles s'élevaient entre souverainetés indépendantes, pourraient conduire à la guerre."[1] Il est impossible de ne pas se demander si l'histoire ne se répétera pas.

Développement d'une organisation judiciaire permanente en Suisse.

On peut citer dans le même sens l'exemple de la Suisse, où, pendant des siècles, l'arbitrage ne fut pas seulement pratiqué par les individus, mais fut la méthode de régler les différends entre Cantons, qui se considéraient comme souverains et exerçaient les droits de souveraineté. Depuis 1291 jusqu'à 1351, l'arbitrage, au moyen d'arbitres constitués par les parties, fut le mode favori de règlement des différends entre les Cantons; mais de 1351 à 1848, des tribunaux temporaires furent composés d'accord entre les Cantons en litige, à l'effet de régler leurs différends. Il fut fait ainsi épreuve de l'arbitrage, non pendant dix ans comme dans le cas des États-Unis, mais durant des siècles; l'arbitrage fut écarté en 1848, parce qu'il n'avait pas, dans l'opinion des citoyens suisses, les avantages du règlement judiciaire. Les arbitres considéraient comme de leur devoir de transiger le différend, et, avant d'essayer d'appliquer les principes juridiques à sa solution, ils proposaient un arrangement qui, s'il était accepté par les parties, mettait fin au litige. S'il n'était pas accepté, ils tranchaient alors la question, conformément à ce qu'ils croyaient être les principes du droit et de l'équité. On voit par là que la médiation et la transaction furent considérées pendant une longue période de temps, comme inhérentes à la nature même et à l'application de l'arbitrage; mais une expérience longue et variée convainquit les Suisses—aussi jaloux de leur indépendance nationale et cantonale qu'aucun peuple du monde—que l'arbitrage au moyen de tribunaux temporaires composés de

---

[1] *Missouri contre Illinois*, 200. *United States Reports*, 496, 518.

Digitized by Google

juges du choix des Cantons, ne constituait pas un mode de règlement adéquat des différends de nature juridique. En conséquence, ils renoncèrent au système de l'arbitrage en 1848 et ils le remplacèrent par le Tribunal Fédéral permanent qui existe à l'heure actuelle.

Un éminent publiciste Suisse, en même temps Président de la Confédération et du Tribunal Fédéral dont il expose les avantages, dit en parlant de l'arbitrage que

> Les inconvénients de ce système sont en général nombreux: en premier lieu, la constitution d'un tribunal pour chaque espèce et la nécessité de tomber d'accord sur un certain nombre de règles de procédure dans chaque instance exige une dépense disproportionnée d'énergie; de plus, il n'y a pas de garantie que la composition de ces tribunaux soit impartiale. On ne parvient à obtenir l'égalité des parties qu'en doublant le mal d'une composition partiale du Comité et en le neutralisant ainsi jusqu'à un certain point. En outre, dans ces tribunaux de hasard, l'organisation de la procédure est défectueuse et il est par suite difficile de suivre les détails du procès. Ce n'est pas tout, le procès lui-même traîne fréquemment en longueur et devient coûteux à l'excès. Enfin, des questions de juridiction de toutes sortes de difficultés s'élèvent concernant l'exécution des sentences, si bien que le résultat même qui a été atteint avec tant de peine est incertain.[1]

Dans un autre passage qui, malgré qu'il soit écrit en songeant à la Suisse, est susceptible d'une plus large application, et même d'une application internationale, le même publiciste écrit:

> Lorsque l'association politique devient plus étroite et plus homogène, le progrès conduit généralement et naturellement à un tribunal organisé judiciairement. Beau-

[1]Dubs, *Droit public de la Confédération suisse,* 1878, vol. II, pp. 113–114.

Digitized by Google

coup d'avantages en résultent. Un juge est nommé pour toute une série de procès, sans égard à aucun procès particulier. Ceux qui le nomment sont absolument impartiaux et peuvent peser avec soin ses qualités morales et son habileté technique. Un ordre déterminé de procédure, une continuité foncière dans le jugement des procès et la clarté dans l'exécution jaillissent immédiatement. Enfin le pouvoir du juge devient un rempart puissant dans la vie publique contre les caprices et l'arbitraire de quelque côté qu'ils viennent. Les avantages d'un règlement légal des fonctions judiciaires excèdent de beaucoup les quelques inconvénients qui peuvent exister, particulièrement lorsque le droit est réservé de recourir dans certains cas spéciaux à des tribunaux d'arbitrage et de récuser un juge dans un tribunal ordinaire qui, dans un cas particulier, peut manquer de la qualité indispensable de l'impartialité.[1]

Toutefois on peut objecter que des tribunaux permanents de l'espèce indiquée ne sont possibles que dans un État fédéral, dont les membres ont abdiqué leur souveraineté et que l'établissement d'un tribunal international suppose quelque chose de très voisin d'une fédération mondiale.

Effectivement le Professeur Lammasch a formulé cette critique, disant dans une publication récente que "cette référence ne peut toucher quiconque ne croit pas à la fédération du monde."[2]

En réponse on peut observer que les États de l'Union américaine se considèrent comme des États souverains—non comme des provinces possédant un gouvernement local auto-

---

[1]Dubs, *Droit public de la Confédération suisse,* 1878, vol. II, pp. 113–114.

[2]"Für den, der nicht an die Weltfederation glaubt, ist diese Hinweise jedoch nicht bestimmend" (Lammasch. Théorie d'ensemble de la juridiction arbitrale, *Manuel de droit international,* publié par le Dr Stier-Somlo, 1913, p. 139).

Digitized by Google

nome—et que les cantons Suisses déclarent formellement dans l'article 3 de la Constitution de 1874 qu'ils sont souverains "dans la mesure où leur souveraineté n'est pas limitée par la Constitution Fédérale" et qu'ils "exercent les droits qui ne sont pas délégués au Gouvernement Fédéral."

L'établissement de la Cour projetée ne présuppose ni n'exige la fédération du monde.

Si l'établissement d'une Cour internationale dépendait de la fédération du monde, le soussigné ne la préconiserait pas; il croit en effet à l'indépendance et à l'égalite des États, grands ou petits, peuplés ou peu peuplés. Il considérerait une fédération des États englobant toutes les manifestations de leur activité, non seulement comme constituant en elle-même une calamité, mais encore comme destructive du droit international; il est fermement convaincu que la prospérité du monde en général repose sur l'existence séparée et indépendante des États et sur leur coopération en qualité d'États indépendants et séparés pour une action commune vers un but commun.

La création et le fonctionnement heureux et fécond des nombreuses Unions internationales, dont le nombre est trop grand pour qu'on les mentionne ici, montrent que les États peuvent bien former une Union en vue d'un but déterminé sans sacrifier leur indépendance—et, en vérité, les notions de souveraineté et d'indépendance ne sont pas inhérentes à celle d'Union, puisque des colonies dotées du self-government sont membres de ces Unions—; il ne semble pas y avoir de différence essentielle entre l'établissement d'une Union postale universelle avec le but qu'elle implique et la création d'une Union juridique pour l'administration de la Justice internationale.

Une Union juridique de la même nature que l'Union postale universelle; on ne demande rien d'autre.

En conséquence il apparaît qu'une Union juridique de tous les membres de la Société des États, ou d'un nombre limité d'entre eux, est possible sans porter atteinte à l'indépendance et à l'égalité des États, qui sont les concepts fondamentaux du droit international; pas plus que n'y porte atteinte dans l'Union postale universelle l'accord réalisé entre États parti-

Digitized by Google

cipants pour le règlement au moyen de l'arbitrage de leurs différends en matière postale. Voici à cet égard, les dispositions de l'article 23 de la Convention postale universelle, telles qu'elles résultent du texte signé à Rome le 26 mai 1906:

> 1.—En cas de dissentiment entre deux ou plusieurs membres de l'Union, relativement à l'interprétation de la présente Convention ou à la responsabilité dérivant, pour une Administration, de l'application de ladite Convention, la question en litige est réglée par jugement arbitral. A cet effet, chacune des Administrations en cause choisit un autre membre de l'Union qui n'est pas directement intéressé dans l'affaire.
>
> 2.—La décision des arbitres est donnée à la majorité absolue des voix.
>
> 3.—En cas de partage des voix, les arbitres choisissent, pour trancher le différend, une autre Administration également désintéressée dans le litige.
>
> 4.—Les dispositions du présent article s'appliquent également à tous les arrangements conclus en vertu de l'article 19 précédent.[1]

Ce qui a été fait dans un cas, peut être refait dans un autre; il est impossible de prétendre qu'une Union entre États est réalisable pour des matières postales, tandis qu'une Union semblable d'États n'est pas réalisable pour le règlement de leurs différends juridiques. Un tribunal permanent peut, comme on le propose, être créé soit pour tous les États, soit pour ceux d'entre eux qui sont disposés à le créer. Pour des raisons qui ont déjà été indiquées et sur lesquelles on reviendra plus longuement ci-après, il sera plus facile de créer un tribunal pour un nombre limité d'États que pour tous les États reconnaissant et appliquant le droit international dans leurs rapports respectifs. On affirme avec confiance qu'un tribunal

---

[1]Descamps et Renault, *Recueil international des traités du XX^e^ siècle*, année 1906, p. 340.

Digitized by Google

permanent, composé de juges disposés à trancher les litiges, grâce à sa seule existence, attirera à lui ces litiges, et, par leur solution prompte et impartiale, contribuera au maintien de la Paix: dans l'opinion du soussigné, en effet, la Paix ne peut être que permanente et elle n'est désirable que si elle repose sur les principes de justice.

Sentences arbitrales. Faillite de la transaction.

Il a été déjà indiqué que les sentences arbitrales ont plus ou moins le caractère de transactions et on a exprimé la crainte que les États préfèrent, à l'occasion de leurs différends, transiger directement par leurs propres agents plutôt que par le canal d'arbitres qui ne sont pas directement responsables à leur égard. La vérité de la première proposition peut, croit-on, être établie par l'examen non seulement des sentences des Commissions mixtes, mais aussi par les sentences de la Cour dite Cour permanente d'arbitrage; toutefois, pour l'objet qu'on a en vue, la vérité de la proposition sera acceptée, sans qu'on s'attache à en faire la démonstration.

Une décision judiciaire peut être prévue dans la double alternative de gain ou de perte; la possibilité de cette prévision serait un élément de succès auprès des États.

La seconde proposition n'est pas susceptible de démonstration, quoiqu'il semble évident, si l'on raisonne par analogie, que les États, tout comme les particuliers, préféreraient voir leurs différends réglés par un mode les mettant à même de prévoir à l'avance les conséquences, et de mettre en balance les avantages et les désavantages de la décision probable, avant que le procès soit déféré au tribunal. On ne prétend pas que la décision d'une Cour de justice puisse être prédite de façon absolument certaine; car, en fin de compte, la décision roule sur l'existence et sur l'application d'un principe de droit invoqué par l'une des parties en litige, ou sur l'existence et l'application d'un principe différent invoqué par l'autre partie. Malgré tout, la décision peut être prévue, soit dans l'une, soit dans l'autre des deux hypothèses de gain ou de perte du procès: il n'en saurait être ainsi dans le cas des sentences arbitrales. S'agit-il de questions juridiques, les États peuvent déférer leurs différends en sachant exactement quelles pour-

Digitized by Google

ront être les conséquences du parti qu'ils prennent: ils peuvent donc, dans chaque cas particulier, en toute connaissance de cause, accepter de porter le litige devant le tribunal ou, au contraire, s'y refuser.

Résultats d'un fonctionnement heureux de la Cour véritablement permanente: Création de l'habitude d'y recourir; création de précédents; développement du droit.

Si le tribunal justifiait l'attente et les espérances de ses partisans et si les États y avaient recours même d'une manière moins fréquente que les particuliers ne s'adressent aux tribunaux nationaux, il est évident que l'habitude serait créée de lui soumettre les questions de nature juridique; et si la Cour, composée de juges permanents, décidait conformément aux principes du droit et de la justice, ses décisions tendraient comme celles des tribunaux nationaux, à faire progresser le droit qu'ils ont mission d'interpréter. Une série de précédents s'établirait, que la Cour serait forcée de suivre dans les espèces semblables, tout comme les tribunaux nationaux: les juges internationaux ne se donneraient bien évidemment pas à eux-mêmes le ridicule de refuser d'accepter, comme les liant, une décision qu'ils auraient eux-mêmes rendue. Des précédents se constitueraient ainsi; la continuité des décisions internationales s'introduirait, et le droit international progresserait grâce aux décisions judiciaires, d'une façon aussi claire, aussi facile, aussi certaine que la *common law* anglaise s'est trouvé développée par une longue série de juges expérimentés dominés par le sentiment de la responsabilité qui s'attache aux fonctions judiciaires.

Développement du droit par la décision judiciaire.

Ce n'est pas seulement la *common law* que les juges d'Angleterre ont interprétée et fait progresser. Le droit international a des obligations profondes et durables au grand Lord Stowell pour une longue série de ses décisions, touchant à mainte question du droit international, en particulier du droit maritime. Les décisions des Juges américains Marshall et Story constituent également des monuments classiques du droit international; on a estimé qu'il y a quelque deux mille espèces, tranchées par la Cour Suprême des États-Unis, qui

Digitized by Google

impliquent, à un degré plus ou moins grand, des principes du droit international. On peut indiquer encore, à titre d'exemple, et pour mettre en relief les conséquences du règlement juridictionnel, que le droit constitutionnel des États-Unis a été édifié par des arrêts soigneusement étudiés de la Cour suprême; un tribunal international, composé de juges compétents, conservant leurs fonctions pendant une longue période d'années, et possédant la confiance des États, rendrait les mêmes services à l'ensemble des États que ceux qu'a rendus la Cour Suprême aux États de l'Union américaine. Il se constituerait un système de droit international répondant aux besoins des États, et qui serait ordonné en un Code, exactement comme le droit constitutionnel des États-Unis s'est trouvé développé par la jurisprudence et a été ordonné en un Code.

Pour indiquer la manière dont cette évolution s'est accomplie on citera un passage d'un jugement fameux de Lord Stowell dans le domaine du droit international, dont les décisions ont eu tant d'influence sur la formation et le développement du droit des prises. Dans le cas de *The Atlanta*[1] décidé en 1808, l'illustre juge a dit:

> Je suis autorisé à penser que c'est un acte qui affectera l'instrument du transport, sans crainte d'encourir le reproche qui est parfois étrangement adressé à cette cour, qu'elle est coupable d'interpolations dans les lois des nations. Si la cour avait pris sur elle-même d'affirmer des principes en eux-mêmes nouveaux, elle pourrait justement encourir ce reproche mais, n'ayant fait qu'appliquer des principes établis à des cas nouveaux, elle ne peut sûrement être ainsi jugée. Toute loi se ramène à deux principes généraux: les cas qui peuvent naître sous des combinaisons nouvelles de circonstances conduisant à une application extensive de principes anciens et reconnus, par de justes corollaires, peuvent être infinis; mais tant que la continuité des principes originaux est établie

[1] 6 *C. Robinson's Reports*, 440.

Digitized by Google

et conservée pure et intacte, la pratique n'est pas nouvelle et ne mérite pas d'être accusée d'innovation à l'ancienne loi; donc en fait, la Cour ne fait rien de plus qu'appliquer de vieux principes à de nouvelles circonstances.[1]

Les décisions de la Cour proposée sont obligatoires pour tous les États ayant participé à sa création, même s'ils ne figurent pas à l'instance.

En outre, le jugement d'une Cour internationale obligerait non seulement les parties figurant à l'instance, mais encore les États qui auraient participé à sa création. Si la Cour était vraiment internationale en ce sens qu'elle serait l'œuvre de tous les membres de la Société des États, ses décisions seraient obligatoires pour tous les États. Si elle n'était pas l'œuvre de tous les États, mais d'un certain nombre seulement, ses décisions seraient obligatoires pour tous ces États, que leur nombre soit grand ou petit.

En affirmant ainsi hardiment et sans arguments que les décisions d'une Cour permanente de l'espèce proposée ne seraient pas seulement obligatoires pour les parties en litige, mais aussi pour les États qui prendraient part à sa création, le soussigné est bien convaincu que, donnée comme un principe général, cette proposition serait sujette à critique. Mais il croit que, en fait, sinon en théorie, la conséquence inévitable de l'heureux fonctionnement de la Cour serait tel qu'il l'indique. Il est vrai que les décisions des Cours, en dehors de celles de la Grande-Bretagne et des États-Unis, ne sont pas regardées comme des précédents obligatoires pour elles lorsqu'elles trouvent des cas subséquents de même nature. Mais l'autorité du cas jugé n'en est pas moins très persuasive, et comme le montrera plus loin une citation du Professeur Wambaugh, la tendance de toutes les Cours est, dans l'application des principes tant du droit civil que du droit commun, de suivre avec grand soin les jugements antérieurement délibérés. De plus il est vrai que le jugement d'une Cour ne lie que les parties, et que d'autres personnes peuvent engager une

[1]6 *C. Robinson's Reports*, 458.

Digitized by Google

instance de même nature dans l'espoir d'obtenir un jugement différent. Mais si la Cour est composée des mêmes juges, et que le cas antérieur ait été discuté et examiné soigneusement, il est clair que l'inévitable tendance est de suivre la décision dans le cas suivant; car si les juges n'agissaient pas de la sorte il semblerait se taxer eux-mêmes de manque de soin dans le premier cas ou de partialité dans le cas actuel. Il s'ensuit que, bien que le jugement lie directement les seuls plaideurs, il n'en lie pas moins indirectement tous les autres en de mêmes circonstances. De crainte que cet effet d'un jugement ne semble devoir se restreindre au droit privé et aux particuliers, sans pouvoir s'appliquer au droit public et aux États, le soussigné se réfère aux nombreuses décisions de la Cour Suprême des États-Unis, où des États particuliers de l'Union américaine étaient en cause. On objectera que ces États ne sont pas souverains, et que des analogies tirées d'eux ne peuvent s'appliquer aux membres de la société des nations. C'est un fait cependant que les États sont fréquemment appelés souverains dans les *Reports* de la Cour Suprême; que, comme des États souverains ils ne peuvent être poursuivis sans leur consentement;[1] qu'aucune voie d'exécution ne peut s'exercer contre eux;[2] que la Cour Suprême se regarde elle-même, quand elle

[1]Dans l'affaire de Beers c. Arkansas, 20 Howard, 527, décidée par la Cour Suprême en 1857, le grand juge Taney a dit, en appliquent les principes généraux du droit à l'État d'Arkansas: "C'est un principe établi de jurisprudence, chez toutes les nations civilisées, que le souverain ne peut être poursuivi devant ses tribunaux ou devant tous autres, sans son consentement et sa permission."

[2]A l'occasion de l'extradition d'un prétendu criminel qui avait cherché refuge dans l'Ohio ce principe a été posé par le grand juge Taney, parlant au nom de l'unanimité de la cour, qu'il est du devoir du gouverneur de l'Etat d'extrader le criminel, "mais que si le gouverneur de l'Ohio refuse de s'acquitter de ce devoir, il n'y a pas de pouvoir délégué au gouvernement général, soit par le département judiciaire, soit par tout autre département, à l'effet de l'y contraindre." (*Kentucky c. Dennison, 65 United States Reports*, p. 66.)

Digitized by Google

les juge, comme une Cour internationale;[1] qu'elle suit, le cas échéant, le droit international.[2] Peut-être le terme quasi souverain est-il plus exact,[3] mais pour ce qui nous occupe la terminologie est indifférente en effet, les États peuvent seulement être poursuivis l'un par l'autre en vertu du consentement général donné dans la Constitution, non par les citoyens ou sujets, et, d'autre part, le jugement dans un litige entre deux États n'est pas exécuté par la force, sa mise à effet dépend seulement de la bonne foi des États, comme lorsqu'il s'agit de nations indépendantes.[4] Comme lorsqu'il s'agit d'in-

---

[1]Dans l'affaire Virginia c. West Virginia, décidée par la Cour Suprême en 1911, 220 Unied States Reports, 1, le juge Holmes délivrant l'opinion unanime de la Cour, dit que "l'affaire est à considérer dans un esprit dépouillé de technicité parce qu'il s'agit d'une controverse quasi internationale, et en se souvenant qu'aucun Code interne ne gouverne la matière mais que cette Cour peut être appelée à juger des différends dont le Congrès ne saurait connaître et que la législature d'un État particulier n'a pas le droit de décider."

[2]Dans l'affaire Virginia c. Tennessee, 148 United States Reports, p. 503, la Cour a tranché le litige entre les États conformément à la doctrine de la prescription posée par Vattel: "La tranquillité, le salut des États, le bonheur du genre humain ne souffrent point que les possessions, l'empire et les autres droits des nations demeurent incertains, sujets à contestation, et toujours en état d'exciter des guerres sanglantes. Il faut donc admettre entre les peuples la prescription fondée sur un long espace de temps comme un moyen solide et incontestable." (Vattel, *Droit des gens, Livre* 2, C. II, sec. 149.)

[3]Dans l'affaire Georgia c. The Tennessee Copper Company décidée en 1907 le juge Holmes dit: "C'est une action intentée par un État pour un tort à lui fait dans sa capacité de quasi souverain." (206 *United States Reports,* 230.)

[4]On sait que l'État de Georgia refusa d'obéir au jugement de la Cour Suprême dans l'affaire Cherokee Nation c. the State of Georgia, 1831, 5 Peters, 1; que le Président Jackson déclina d'appuyer la décision de la Cour en vue du même effet dans l'affaire Worcester c. Georgia, 6 Peters, 521, disant: "John Marshall a rendu sa décision; à lui maintenant de l'exécuter!"

Digitized by Google

dividus, le jugement lie seulement les parties en cause, mais, de plus, comme lorsqu'il s'agit d'individus, les décisions sont suivies dans les mêmes cas, de sorte que, en fait, si non en théorie, le jugement affecte les 48 États de l'Union américaine, parce que chaque État sait que la loi déclarée dans un cas s'appliquera dans tout autre de même nature. On croit donc que les nations participant à une union judiciaire seraient inévitablement liées par les jugements de la Cour de l'Union alors même qu'elles n'auraient pas prévu expressément cet effet dans la convention qui la créerait.

On aperçoit nettement la différence entre un tribunal temporaire, organisé dans un but spécial et n'obligeant que les deux parties litigantes, et une Cour composée de plusieurs États, dont la décision est obligatoire pour chacun et pour tous dans un cas identique ou analogue. La décision de la Cour permanente dirait le droit pour tous les États qui auraient coopéré à son établissement. Chaque État serait de la sorte intéressé à nommer des juges compétents, parce que tout jugement aurait des répercussions sur lui dans un cas semblable, exactement comme s'il était partie à l'instance. Le principe servant de base à la décision deviendrait, par l'action de la Cour, le droit de tous les États constituant le tribunal, exactement comme une décision de la Cour Suprême des États-Unis s'impose à chacun des États de l'Union américaine. En donnant leur assentiment à la Constitution, les treize États primitifs ont accepté d'être liés par ses dispositions et tout État admis subséquemment à faire partie de l'Union, accepte d'être lié par les dispositions de la Constitution.

Réponse à une objection: "la Cour proposée légiférerait." Réfutation tirée de l'attitude de la Grande-Bretagne à l'égard de l'article 7 de la Convention sur la Cour des prises.

On peut dire qu'une Cour de cette espèce serait, en fait, un organe législatif et qu'elle créerait le droit qu'elle est destinée à interpréter. Il est indéniable qu'un tribunal fait des lois et on croit que la loi jurisprudentielle, faite par le juge (judge made law) est égale, si elle n'est pas supérieure, à la loi qui résulte d'un texte législatif (statutory law). Toutefois il n'y

Digitized by Google

a pas nécessité à ce que la Cour internationale soit investie des fonctions législatives, parce que les parties peuvent, en soumettant un procès à une juridiction, déterminer les principes de droit qui devront être appliqués, si ces principes existent, et, s'ils n'existent pas, peuvent les créer, comme ont fait la Grande-Bretagne et les États-Unis, lors du règlement des affaires de l'*Alabama*, avec les trois règles de Washington inscrites au traité de Washington de 1871. En d'autres termes, les États en litige peuvent déterminer les principes de droit que la Cour devra appliquer dans sa décision, et, si ces principes se recommandent d'eux-mêmes aux États, ils deviendront partie intégrante du droit international; ou bien encore les États peuvent, conventionnellement, déterminer les principes de droit qui devront être appliqués par la Cour dans les parties du droit international regardées comme n'étant pas suffisamment claires ou comme n'étant pas l'objet d'une adhésion suffisamment générale pour fournir à la Cour les principes de droit qu'elle doit appliquer. Un exemple frappant de ce cas nous est fourni par les Puissances, signataires de la Convention établissant une Cour des prises, adoptée par la Deuxième Conférence de la Paix. L'article 7 de ce très important document prévoit que:

> Si la question de droit à résoudre est prévue par une convention en vigueur entre le belligérant capteur et la Puissance qui est elle-même partie au litige, la Cour se conforme aux stipulations de ladite Convention.
>
> A défaut de telles stipulations la Cour applique les règles du droit international. Si des règles généralement reconnues n'existent pas, la Cour statue d'après les principes généraux du droit et de l'équité.

Cet article envisage trois situations différentes et importantes. En premier lieu, si une question de droit fait l'objet de dispositions conventionnelles entre deux États, le traité

Digitized by Google

doit alors être appliqué et interprété par la Cour, car il constitue à la fois la source et la mesure des droits des parties litigantes. En second lieu, s'il n'existe pas de traité ou de convention de ce genre, la Cour doit appliquer les règles du droit international; mais il advient fréquemment qu'une règle de droit est invoquée par un État ou par un groupe d'États, comme existant et dominant une matière, tandis qu'un autre État ou qu'un autre groupe d'États, affirme, avec une égale insistance, qu'une règle différente existe et s'applique. On peut citer à titre d'exemple les divergences d'opinion concernant le droit de blocus. La pratique continentale diffère sur certains points particuliers importants de la pratique Anglo-Américaine, et les partisans de chaque théorie affirment que leurs concessions sont l'expression du droit international. Si la Cour des prises, une fois établie, était appelée à trancher une question concernant le blocus, il est évident que la Cour serait forcée d'adopter l'une ou l'autre opinion; inconciliables en effet, elles ne sauraient être adoptées toutes deux. La difficulté n'est pas levée par la disposition que "si des règles généralement reconnues n'existent pas, la Cour statue d'après les principes généraux du droit et de l'équité"; parce que les nations consentantes ont leurs opinions particulières en matière de justice et d'équité, et qu'elles pourraient être et seraient probablement peu disposées à permettre au tribunal de trancher ces questions, que les États considéreraient sans doute comme des questions vitales. C'est pour cela que la Grande-Bretagne a refusé de ratifier la Convention relative à la Cour des prises et de participer à son fonctionnement, à moins qu'une entente n'intervînt concernant diverses parties du droit des prises que la Cour pourrait être appelée à interpréter et à appliquer. Pour citer les propres paroles du Gouvernement britannique "il serait difficile, sinon impossible, au Gouvernement de Sa Majesté d'élaborer la législation nécessaire à l'ap-

Digitized by Google

plication de la Convention, s'il ne pouvait donner aux deux Chambres du Parlement britannique l'assurance qu'une entente plus précise a été réalisée relativement aux règles qui présideraient au fonctionnement du nouveau Tribunal." Le résultat a été que la Grande-Bretagne a convoqué une conférence groupant dix Puissances maritimes pour examiner les matières indiquées à la convocation, dans l'espoir que, grâce à la discussion et à des concessions mutuelles, un arrangement puisse être réalisé à leur sujet. La Conférence se réunit à Londres le 4 décembre 1908 et adopta, le 26 février 1909, la "Déclaration de Londres," qui a codifié certaines parties du droit des Prises, si bien que la Cour, au lieu de décider d'après les principes généraux du droit de l'équité, comme le prévoit l'article 7, aurait l'obligation de trancher le débat, dans la mesure où la Déclaration de Londres s'y référerait, en conformité de la lettre et de l'esprit du corps de principes juridiques établis par la volonté des Puissances contractantes. Il est donc évident que l'action législative de la Cour peut être gouvernée par un accord spécial ou général; et cela, alors même que les décisions de la Cour, en interprétant et en appliquant des principes reconnus, développeraient le droit international, de même que la Cour Suprême des États-Unis a, par ses décisions, interprété la Constitution des États-Unis, de manière à créer un corps de droit, compact et répondant à tous leurs besoins, pour les quarante-huit États de l'Union américaine.

Autorité relative de la Doctrine et des précédents dans les Cours Anglo-Américaines et dans les autres.

Peut-être convient-il de discuter dans le même ordre d'idées une question susceptible de provoquer des malentendus, si on ne l'éclaircissait pas complètement. On dit fréquemment que les Cours de justice Anglo-Américaines suivent les précédents jurisprudentiels et se considèrent comme liées par eux, tandis que les tribunaux, qui font application des autres systèmes juridiques, ne sont pas liés par leurs décisions antérieures et que chaque espèce est tranchée, ou au moins, peut être tran-

Digitized by Google

chée, quand elle se présente, sans référence aux jugements antérieurs des tribunaux du même ordre, ou, des tribunaux supérieurs. On dit aussi que les Cours Anglo-Américaines rejettent ou considèrent comme inférieurs aux arrêts rendus, les travaux de la doctrine, tandis que les Cours étrangères voient, jusqu'à un certain point, dans ces travaux des sources du droit, de nature à s'imposer à elles. La question se pose dès lors: si une Cour internationale adoptait la méthode Anglo-Américaine, est-ce que son action serait acceptable pour les États étrangers? Et si, au contraire, la Cour internationale adoptait ce que l'on peut appeler la méthode étrangère, est-ce que la Grande-Bretagne et les États-Unis n'adresseraient pas des objections à cette manière de procéder? Le sujet est important; mais la difficulté existe plutôt en apparence qu'en réalité, ainsi que les observations suivantes—on l'espère du moins—tendront à le prouver.

Admettons pour un instant l'importance de la question; on peut bien dire toutefois que cette importance n'existe pas à l'heure actuelle, parce que les précédents des Commissions mixtes et des tribunaux temporaires sont rarement cités dans les ouvrages de références ou regardés comme obligatoires pour eux-mêmes par les Commissions ou tribunaux suivants. On peut donc en faire abstraction. Ensuite il est assez généralement admis que les sources du droit international sont la coutume, telle qu'elle se manifeste par la pratique internationale et par les traités et conventions. Aujourd'hui la coutume et la pratique internationale se trouvent dans les écrits des auteurs, dans les traités et dans les monographies sur le droit international. Les traités et les conventions sont obligatoires pour les parties contractantes; ils sont consignés dans des publications officielles. Il apparaît ainsi que, pour le présent au moins, le tribunal international ne pourrait pas être lié par les décisions des Commissions mixtes et des tribunaux temporaires, parce qu'elles n'ont pas d'autorité; il

Digitized by Google

apparaît que les juges de la Cour proposée auraient nécessairement à se référer aux ouvrages des auteurs sur le droit international, parce que c'est au premier chef dans ces ouvrages que se trouve la pratique des États, et aux collections officielles des traités et conventions, dans la mesure où ces traités et conventions constituent l'objet du litige ou formulent des principes de droit. On croit donc qu'en ce qui concerne la Cour internationale le prétendu conflit invoqué entre la valeur relative de la doctrine et celle des décisions des tribunaux, est purement académique. Mais il convient de répondre directement aux questions posées. On laissera parler le Professeur Wambaugh, qui a donné beaucoup de soin et d'attention à ce sujet:

> La question peut bien être posée de savoir si sur le Continent européen, et dans d'autres pays employant des systèmes issus du droit romain, il n'existe pas une opinion refusant de voir dans les arrêts des Cours un mode de création ou même de démonstration du droit, et si, en conséquence, il ne peut arriver que les décisions des Cours internationales ne seraient pas reconnues comme des sources autorisées d'une théorie juridique. A cette question deux réponses peuvent être données. L'une est que, en réalité, la force des décisions judiciaires est nécessairement considérable, pour les raisons déjà exposées. L'autre réponse est que, quelle que soit le point de vue théorique des juristes continentaux, leur pratique de fait est en substance la même que celle des juristes anglais et américains. Les bibliothèques des hommes de loi dans les pays de Droit Romain sont remplies de recueils de jurisprudence contenant les espèces tranchées et ces volumes font de la part des hommes de loi et des juges l'objet de références très semblables à celles que font les avocats et les juges anglais et américains à leurs propres Recueils correspondants. Les conséquences pratiques sont bien faibles de ce que, dans les pays de Droit Romain, la théorie veuille que chaque espèce soit tranchée

Digitized by Google

sur la base d'une opinion nouvelle et délivrée de toute entrave, émise par la Cour sur les droits des parties au lieu qu'elle le soit sur la base de la doctrine que les opinions antérieures des autres tribunaux, ou au moins du tribunal en question, devraient être suivies, alors qu'en Angleterre, en Amérique et autres pays de "Common Law" la théorie—appelée par abréviation "*stare decisis*"—est que les décisions antérieures font autorité. Le résultat est le même, et doit toujours être le même, à savoir que les décisions mûrement pesées de tribunaux éclairés commandent le respect, gagnent l'approbation et font progresser le droit. . . .[1]

---

[1]Extrait des *Comptes-Rendus de la Société américaine pour le règlement judicaire des conflits internationaux,* 1910, p. 144.

"The question may well be asked whether on the continent of Europe, and in other countries using systems descending from the Roman Law, there is not a view rejecting decisions as creators or even demonstrators of law, and whether in consequence it must not happen that the decisions of international courts will not be recognized as authoritative sources of legal doctrine. To such a question two answers can be given. One is that in the nature of things the force of judicial decisions must be great, for the reasons already pointed out. The other answer is that, whatever the theory of continental and other jurists may be, their actual practice as to this matter is substantially the same as the practice of the lawyers of England and America. The libraries of lawyers in Roman Law countries are crowded with reports of adjudged cases, and these volumes are referred to by lawyers and judges there in much the same way as similar volumes are used in England and America. It is of little practical consequence that in Roman Law countries the theory is that each case is decided upon the basis of the court's new and untrammeled opinion as to the rights of the parties, and not at all upon the basis of a doctrine that the earlier opinions of other courts, or at least of this very court, should now be followed, whereas in England and America and other Common Law countries the theory briefly called *stare decisis* is that past decisions are authoritative. The result is the same, and always must be the same, namely, that the reasoned decisions of skilled courts command respect, win approval, and develop law." (*Proceedings of the American Society for the Judicial Settlement of International Disputes,* 1910, p. 144.)

Digitized by Google

Il y a certaines autres avantages que le tribunal permanent possède sur le tribunal temporaire, mais, bien qu'importants, ils ne suffiraient pas, à eux seuls, croit-on, à justifier la création de la Cour internationale s'il n'existait des raisons autres et de plus de poids. Il faut donc mentionner brièvement ces autres raisons.

La procédure devant la Cour proposée sera plus rapide que devant les tribunaux temporaires.

La première est la plus grande rapidité dans le règlement d'une affaire examinée par un tribunal permanent: les juges sont des juges de profession, rompus aux détails et aux complications de la procédure judiciaire et familiarisés avec la conduite des procès. La procédure est ainsi une aide bien plus qu'un obstacle; elle permet au juge d'arriver à une décision sans sacrifier le fond à la forme, sans perdre son temps à dominer les détails de la procédure qu'ils possèdent pleinement et que leur éducation judiciaire les met à même d'embrasser et de contrôler facilement.

En second lieu la question de langue mérite d'être examinée parce qu'il va de soi que le juge et que l'avocat doivent pouvoir s'entendre d'une manière parfaite.

Avantage de connaître la langue qui sera employée devant la Cour.

Si la Cour est créée, sa composition sera connue d'avance et seront également connues les compétences de chacun de ses membres au point de vue de la langue. Les parties en litige peuvent ainsi, avant le compromis, régler facilement la question de langue, parce qu'elle dépendra dans une large mesure de la composition de la Cour, quand bien même celle-ci n'aurait pas adopté une ou plusieurs langues devant être employées devant elle. L'amour-propre des parties en litige sera facilement sauvegardé par la disposition que leurs agents et conseil seront libres de se servir de leurs langues respectives; mais si ces langues ne sont pas de nature à être vraisemblablement comprises par l'ensemble de la Cour, il est évident que ce privilège ne pourra s'exercer et que les États choisiront des agents et un conseil familiarisés avec la langue que l'on croit devoir être préférée par la Cour, ou dont l'emploi aura été

Digitized by Google

prescrit par elle. L'existence d'un Corps permanent de juges préférant une ou plusieurs langues, quand bien même l'usage de telle langue ou de telles autres ne constituerait pas une règle de la Cour, faciliterait grandement l'attribution de l'instance à la Cour, parce que, dans les négociations préliminaires à cette attribution, les États auront à déclarer de quelle langue il sera fait usage et à trouver des juges la comprenant. Cette difficulté serait écartée et l'accord des parties serait rendu ainsi plus facile. On peut ajouter à cet égard que, s'il était entendu que telle langue serait préférée à toutes autres et que cette langue soit en fait employée dans les procédures, les jurisconsultes, désireux de pratiquer devant la Cour, seraient amenés ainsi à se familiariser avec cette langue: il y aurait là un stimulant indirect à la création d'un barreau international.

Les dépenses de la Cour proposée seraient supportées par les Parties contractantes et seraient, par suite, minimes pour chaque État.

Enfin il faut examiner la question des frais; car on objecte au système actuel, non seulement que les procédures sont longues, que la composition du tribunal temporaire est difficile et souvent peu satisfaisante, ainsi que le résultat le montre, mais encore que les dépenses du tribunal, qui doivent être partagées également entre les parties litigantes, sont souvent si considérables qu'elles détournent ou découragent celles-ci de recourir à l'arbitrage. Il faut que les frais de voyage des arbitres soient payés et que leurs honoraires soient fixés d'accord entre les parties. Ces sommes varient naturellement suivant les circonstances de l'espèce; on peut dire, en passant, que les honoraires exorbitants demandés par les arbitres dans l'arbitrage des Pêcheries du Nord-Atlantique feraient penser que l'arbitrage, quelque désirable qu'il puisse être en théorie, est en pratique un luxe que peuvent seuls s'offrir des États riches. Dans cette espèce chacun des cinq arbitres a reçu, en dehors de ses frais de voyage et autres, la somme de 3,000 livres sterling. En d'autres termes, chaque arbitre a reçu pour trois mois environ de travail effectif à La Haye une somme supérieure au traitement annuel du Chief Justice des États-Unis!

Digitized by Google

Dans l'hypothèse d'une Cour permanente à laquelle participeraient tous les États ou un certain nombre d'entre eux, les frais de voyage, les traitements des juges et toutes les autres dépenses que l'on peut désigner sous le nom "dépenses de la Cour," seraient supportés par les parties contractantes; il en résulterait que la quote-part à payer par chaque État serait modeste et que le montant en serait insignifiant, si le nombre des États contractants était considérable.

Résumé des avantages de la Cour proposée.

En un mot, la décision d'un litige par une Cour permanente composée de juges de profession serait judiciaire; elle constituerait un précédent et tendrait à faire progresser le droit international; elle serait obligatoire non seulement pour les parties en litige, mais encore pour tous les États participants à la création de la Cour; elle serait rapide, elle serait enfin, *last but not least,* peu coûteuse, et la justice, pour être populaire, doit être bon marché.

Mesures prises par les Conférences de la Paix de La Haye pour la création d'une Cour permanente.

Voyons maintenant ce qui a été fait par les Conférences de La Haye pour la création d'une Cour permanente internationale.

Il serait intéressant et instructif d'exposer en détail les projets qui ont, à telle ou telle époque, été proposés pour l'établissement d'un tribunal international; mais on craint que cet exposé ne soit pas d'une utilité immédiate pour l'objet qu'on se propose ici. On se bornera donc à indiquer que l'expérience faite de l'arbitrage dans les décades qui ont suivi le traité Jay de 1794, a attiré l'attention sur l'utilité d'une procédure uniforme dans le jugement des conflits internationaux et sur la désirabilité de telle ou de telle autre espèce de Cour internationale, à laquelle les États soumettraient les conflits de nature juridique susceptibles de s'élever entre eux.

Projet de Code de procédure arbitrale élaboré par l'Institut de droit international.

L'Institut de Droit International, fondé en 1873, a, peu d'années après sa fondation, établi le projet d'un Code de procédure arbitrale, qui, amendé ensuite, a servi de base de discussion sur ce sujet à la Première Conférence de La Haye et

Digitized by Google

qui, modifié sur divers points, sans que ces modifications aient toujours été des améliorations, a été adopté par l'auguste Assemblée. L'Union Interparlementaire, créée par l'esprit intelligent et généraux d'un ouvrier anglais, feu Sir Randal Cremer, dont le buste fut solennellement inauguré au mois d'août dernier par Mr. Andrew Carnegie, et installé à sa vraie place dans le Palais de la Paix à La Haye a reconnu les services que rendrait une Cour d'arbitrage, et, à sa session de 1894, à La Haye,—un nom de bon augure pour les questions internationales—a voté les résolutions suivantes:

L'Union interparlementaire dans sa session de La Haye préconise une Cour permanente.

1.—La souveraineté nationale demeure inaliénable et inviolable;

2.—L'adhésion de tout Gouvernement à la constitution d'une Cour permanente internationale doit être purement facultative;

3.—Tous les États adhérents doivent être sur un pied de parfaite égalité devant la Cour permanente internationale;

4.—Les jugements de la Cour permanente doivent avoir la force d'une sentence exécutoire.[1]

L'année suivante, à la session de Bruxelles, un projet, basé sur ces résolutions, fut établi par l'Union; ce projet, de même que celui de l'Institut de Droit International sur la Procédure arbitrale, servit de base de discussion à la Première Conférence de la Paix de La Haye; il y fut accepté en principe, adopté avec de nombreuses modifications et voté.

Œuvre de la Première Conférence de la Paix de La Haye.

La Première Conférence de la Paix, à laquelle on vient de se référer déclara, entre autres choses, que l'objet de l'arbitrage international est "le règlement de litiges entre les États par des juges de leur choix et sur la base du respect du droit"[2]

[1]Lange, *Union interparlementaire: Résolutions des Conférences*, etc. . . ., deuxième éd., 1911, p. 50.

[2]L'arbitrage international a pour objet le règlement de litiges entre les États par des juges de leur choix et sur la base du respect du droit. (Article 15.)

Digitized by Google

(article 15); que, dans les questions d'ordre juridique, et en premier lieu, dans les questions d'interprétation ou d'application des Conventions internationales, l'arbitrage est le moyen le plus efficace et en même temps le plus équitable de régler les litiges qui n'ont pas été résolus par les voies diplomatiques (article 16); que, dans le but de faciliter le recours immédiat à l'arbitrage pour les différends internationaux qui n'ont pu être réglés par la voie diplomatique, une Cour permanente d'arbitrage, accessible en tout temps, devrait être établie (article 20); que chaque Puissance signataire de la Convention devrait désigner, pour une période de six ans, "quatre personnes au plus, d'une compétence reconnue dans les questions de droit international, jouissant de la plus haute considération morale et disposées à accepter les fonctions d'arbitres" (article 23); que les juges devant former un tribunal temporaire ou spécial seraient choisis dans la liste des personnes compétentes nommées par les États signataires (article 24); qu'un Bureau international, placé sous la direction et le contrôle du Conseil Administratif composé des représentants diplomatiques à La Haye, serait établi pour servir de greffe à la Cour (article 22); et que dans le jugement d'une espèce, ce serait la procédure établie par la Conférence qui serait employée, sauf stipulation contraire des parties en litige (article 20).

La Cour dite Cour permanente d'arbitrage est une liste d'arbitres; ce n'est pas une Cour.

La nature de l'institution ainsi préconisée et qui fut créée ultérieurement par les États, apparaît très clairement par une brève analyse de ces diverses dispositions. Aucun tribunal permanent n'était créé. Une liste de personnes compétentes était fournie par les États signataires et c'est sur cette liste que l'on recommandait aux États de choisir les membres du tribunal spécial destiné à juger un différend particulier. Les juges sont, à un double point de vue, choisis par les parties: d'abord parce que chaque État possède le droit de nommer, pour une période de six ans, quatre personnes au plus; et ensuite, parce

Digitized by Google

que chacune des parties en litige a le droit de choisir, sur cette liste, les personnes qu'il désire voir s'occuper de juger le différend. Le mode de constitution du tribunal était le suivant: à défaut d'accord direct des parties sur la composition du Tribunal, chaque partie nommait sur la liste deux personnes et celles-ci choisissaient ensemble le Surarbitre. Le tribunal ainsi créé naissait à l'existence pour le jugement de l'affaire; celle-ci une fois tranchée, il disparaissait, après avoir réglé le différend "sur la base du respect du droit," pour reprendre les termes de l'article 15. Mais il est évident que l'expression "sur la base du respect du droit" n'est pas nécessairement synonyme "d'application des principes du droit" et que la porte était ainsi ouverte à la transaction, puisque les arbitres peuvent respecter le droit sans le suivre.

L'objet des rédacteurs de cette importante Convention était d'organiser une Cour permanente d'arbitrage accessible en tout temps. A la Deuxième Conférence de la Paix, un délégué américain disait:

> En un mot, la Cour permanente n'est pas permanente, puisqu'elle n'est pas composée de juges permanents; elle n'est pas accessible, puisqu'elle a besoin d'être constituée pour chaque cas particulier; enfin ce n'est pas une Cour, puisqu'elle n'est pas composée de juges.[1]

Le regretté M. Asser qui contribua si efficacement à l'établissement par la Première Conférence de cette "Cour permanente," disait d'elle à la Deuxième Conférence:

> Au lieu d'une Cour permanente, la Convention de 1899 ne donna que le fantôme d'une Cour, un spectre impalpable, ou, pour parler plus nettement, elle donna un greffe avec une liste.[2]

---

[1]Discours de M. Scott: *Deuxième Conférence de la Paix*, 1907, *Actes et documents*, vol. II, p. 315.

[2]*Ibid.*, p. 235.

Digitized by Google

Et enfin M. de Martens, qui avait été lui aussi un des champions de la "Cour permanente d'arbitrage" à la Première Conférence, croyait pouvoir, lors de la Deuxième Conférence, poser une question et y répondre ainsi:

> Quelle est donc cette Cour dont les membres ne se connaissent même pas? La Cour de 1899 n'est qu'une idée, qui, quelquefois, prend corps et âme, et puis, disparaît de nouveau.[1]

On ne conteste pas que la reconnaissance par la Conférence de l'efficacité de l'arbitrage fut un grand et important événement, que la création d'un mécanisme permettant de constituer un tribunal temporaire, marqua un pas en avant, et que l'élaboration d'un Code de procédure était de nature à rendre de grands services aux États, parce que, dans les périodes de tension, les États, comme les individus, ne sont pas dans l'état d'esprit voulu pour tomber d'accord sur des règles de procédure applicables au différend que l'un ou l'autre, les deux peut-être, peuvent ne pas désirer soumettre à un jugement. Mais il est évident que ce que la Première Conférence fit de plus marquant dans le sens de la création d'une Cour permanente, ce fut de créer une liste grâce à laquelle un tribunal temporaire pourrait être constitué, et d'accoutumer le monde à l'idée d'un tribunal permanent, en appelant le Tableau des arbitres "Cour permanente d'arbitrage."

La Cour proposée n'est pas un projet nouveau; c'est une recommandation de la Deuxième Conférence de la Paix de La Haye.

A la Deuxième Conférence de la Paix qui se tint à La Haye en 1907, la Délégation américaine, en exécution des instructions de M. Root, alors secrétaire d'État des États-Unis, proposa l'établissement d'une Cour vraiment permanente composée de juges de profession. L'Allemagne et la Grande-Bretagne s'associèrent à cette proposition, et la Délégation française, bien que n'étant pas associée dans le sens technique et

---

[1] *Deuxième Conférence de la Paix*, 1907, *Actes et Documents*, vol. II, p. 322.

Digitized by Google

rigoureux à la proposition américaine, s'employa franchement à sa réalisation. Le résultat de tous ces efforts fut, après des semaines de discussions et de débats, l'adoption d'un projet de Convention, en 35 articles, traitant de l'organisation, de la compétence et de la procédure d'une Cour dite "de justice arbitrale" et la recommandation aux Puissances de pourvoir à son établissement par la voie diplomatique, après l'ajournement de la Conférence. En somme la Conférence diplomatique la plus large et la plus représentative qui ait existé, adoptait le principe d'une Cour permanente et recommandait son établissement par la voie diplomatique, au moyen de la nomination de juges permanents ou de juges nommés pour une période de douze ans. Ce résultat était un très grand triomphe; mais il était, en même temps, incomplet, puisque la Conférence ne parvenait pas à s'entendre sur un mode de nomination des juges (leur nombre devait être de quinze), qui fût satisfaisant pour toutes les Puissances représentées à la Conférence. Diverses méthodes avaient été proposées; mais aucune ne fut jugée acceptable; cela tenait à la difficulté du sujet, à la manière dont il avait été pris et au manque de temps: la Conférence, surchargée de nombreuses questions, ne siégea que pendant quatre mois.

Acceptation de la Cour par l'Allemagne, les États-Unis et la Grande-Bretagne.

Les Puissances qui avaient pris une part spéciale à l'introduction du projet de la Cour et à son institution par la Conférence, firent connaître à ce moment et ensuite, qu'elles étaient disposées à procéder par la voie diplomatique à la constitution de ce tribunal. C'est ainsi que, dans le Rapport officiel publié par le Gouvernement allemand peu après l'ajournement de la Conférence, l'Allemagne se déclarait prête à coopérer à son établissement dans les termes suivants:

Acceptation par l'Allemagne.

> L'établissement d'une Cour arbitrale de ce genre avait été proposé à la Conférence par les États-Unis d'Amérique. La proposition avait pour but de faciliter l'arbitrage dans toute la mesure possible, en instituant une Cour de justice

Digitized by Google

mondiale, permanente, composée d'une certaine manière, qui devait se réunir chaque année à La Haye pour trancher sans frais tous les différends qui pourraient lui être soumis par les Puissances contractantes. Une institution de ce genre apparaissait comme de la plus haute utilité et comme répondant aux buts poursuivis par l'Allemagne. Aussi la Délégation allemande a-t-elle soutenu chaleureusement cette initiative et a-t-elle élaboré et déposé, d'accord avec la Délégation américaine et la Délégation britannique, un projet en ce sens. Le projet n'a pu, à la Conférence même, aboutir à une convention, parce qu'il n'a pas été possible de s'entendre là-bas sur la composition de la Cour de justice. Mais la Conférence, dans le premier vœu émis par elle et consigné à l'Acte final, a recommandé aux Puissances l'adoption du projet en question, dès qu'un accord serait intervenu sur une organisation adéquate. L'Allemagne est toute disposée à donner *son concours* à cet effet.[1]

---

[1] *Mémoire sur la deuxième Conférence internationale de la Paix*, p. 8.

"Die Errichtung eines solchen Schiedsgerichtshofs war von den Vereinigten Staaten von Amerika auf der Konferenz angeregt worden. Die Anregung bezweckte die möglichste Erleichterung der Schiedssprechung, indem ein ständiger, in bestimmter Weise zusammengesetzter Weltgerichtshof jährlich im Haag zusammentreten sollte um alle ihm von den Vertragsmächten unterbreiteten Streitigkeiten kostenlos zu entscheiden. Eine solche Einrichtung erschien als ein durchaus zweckmässiger Schritt, der auch den von Deutschland angestrebten Zielen entsprach. Die Deutsche Delegation hat daher diese Anregung lebhaft unterstützt und eine entsprechende Vorlage gemeinsam mit der Amerikanischen und der Britischen Delegation ausgearbeitet und eingebracht. Zum Abschluss eines Vertrages hat die Vorlage auf der Konferenz nicht geführt, weil man sich dort über die Zusammensetzung des Gerichtshofs nicht einigen konnte. Die Konferenz hat aber mit dem in der Schlussakte von ihr geäusserten ersten Wünsche den Mächten empfohlen, den auf der erwähnten Vorlage beruhenden Entwurf anzunehmen, sobald eine Verständigung über eine geeignete Organisation herbeigeführt sein würde. Deutschland ist gern bereit, seine *Mitwirkung* hierzu eintreten zu lassen." (*Denkschrift über die zweite Internationale Friedenskonferenz*, S. 8.)

Digitized by Google

UNIV. OF CALIFORNIA

Acceptation de la France.

Après un exposé traitant avec sympathie successivement de la Cour proposée, des services qu'elle rendrait et des travaux de la Conférence sur ces questions, la Délégation française, dans son Rapport officiel, exprime le vœu que la Cour sera bientôt établie et insiste sur le devoir des différents États de s'attacher à compléter l'œuvre commencée à La Haye. C'est ainsi que

> Chacun d'eux doit veiller à ce qu'une suite soit donnée, dans la mesure du possible, aux vœux, résolutions ou recommandations, par lesquels la Conférence, là où elle ne pouvait conclure elle-même, a marqué nettement son désir de voir les Gouvernements achever son œuvre. Il nous suffira de citer les négociations nécessaires pour donner définitivement l'existence à la Cour de justice arbitrale permanente, dont le fonctionnement est subordonné à une entente sur le choix des juges.[1]

Acceptation de la Grande-Bretagne.

Le Rapport officiel de la Délégation britannique exprime le regret que la Cour de justice arbitrale n'ait pas été constituée à La Haye et exprime l'espoir qu'elle pourra être instituée:

> Nous ne pouvons qu'espérer que les difficultés dont il a été impossible de venir à bout seront à la fin surmontées et que notre travail de pionniers ne sera pas finalement dépourvu de tout résultat.[2]

Acceptation des États-Unis.

Afin d'être complet, plutôt que pour préciser l'attitude des États-Unis qui ne peut prêter à aucun doute, on citera ici un paragraphe du Rapport officiel de la Délégation américaine.

---

[1] Ministère des Affaires Étrangères, *Documents diplomatiques, Deuxième Conférence internationale de la Paix*, 1907, p. 116.

[2] Correspondance relative à la Deuxième Conférence de la Paix, tenue à la Haye en 1907, p. 20.

"We can not but hope that the difficulties which we have been unable to overcome may in the end be surmounted, and that our labour pioneers may in the end not prove entirely fruitless."

Digitized by Google

Après avoir exposé brièvement la nature et l'importance de la Cour proposée, le rapport s'exprime ainsi:

> Il est évident que les assises d'une Cour permanente ont été posées d'une manière large et solide; que l'organisation, la compétence et la procédure ont été déterminées et recommandées sous forme d'un Code que les Puissances ou quelques-unes d'entre elles peuvent accepter. Il est certain qu'en tombant d'accord sur la nomination des juges, la Cour permanente et internationale pourra être appelée immédiatement à l'existence. Un peu de temps, un peu de patience et cette grande œuvre est accomplie.[1]

Dans son premier message annuel au Congrès après l'ajournement de la Conférence, le Président des États-Unis disait:

> Un pas en avant considérable a été fait également vers la création d'un Tribunal judiciaire permanent pour la solution des litiges internationaux; une discussion très approfondie de la proposition de créer une Cour de ce genre a eu lieu et on est arrivé finalement à un accord général en faveur de son institution. La Conférence a recommandé aux Puissances signataires l'adoption d'un projet sur les termes duquel elle s'est entendue pour l'organisation de la Cour, ne laissant à régler que la méthode suivant laquelle les juges seront choisis. Cette question qui demeure non résolue est évidemment une question que le temps et la bonne volonté résoudront.[2]

---

[1] *Relations étrangères des États-Unis*, 1907, 2e partie, p. 1178.

"It is evident that the foundations of a Permanent Court have been broadly and firmly laid; that the organization, jurisdiction, and procedure have been drafted and recommended in the form of a code which the Powers or any number of them may accept, and by agreeing upon the appointment of judges, call into being a court at once permanent and international. A little time, a little patience, and the great work is accomplished." (*Foreign Relations of the United States, loc. cit.*)

[2] *Relations étrangères des États-Unis*, 1907, 1ère partie, p. 63.

"Substantial progress was also made towards the creation of a permanent judicial tribunal for the determination of international causes.

Digitized by Google

L'objet de ce mémorandum est de hâter l'établissement d'une Cour pour un nombre restreint de Puissances unies à cet effet.

Ce n'est pas l'objet du présent mémorandum de discuter en détail la convention projetée. Ce projet en effet a été adopté par la Conférence et se trouve compris dans le compte rendu officiel de ses travaux publié par le Gouvernement des Pays-Bas. Il ne semble pas non plus opportun, dans le même ordre d'idées, d'énumérer les différentes méthodes qui ont été proposées pour la nomination des juges, étant donné que le but de ce mémorandum n'est pas de plaider en faveur de l'établissement de la Cour de justice arbitrale pour tous les États, mais pour un nombre limité d'États qui pourront juger bon de le faire. Toutefois, il convient de présenter quelques observations de nature générale qui serviront à montrer pourquoi la Cour n'a pas été établie.

Raisons pour lesquelles la Cour n'a pas été créée par la Deuxième Conférence de la Paix de La Haye.

La raison pour laquelle la Conférence n'a pu arriver à s'entendre sur une méthode satisfaisante de nomination des juges est que la question d'établissement de la Cour n'avait pas été discutée antérieurement à la réunion de la Conférence et que le projet présenté en premier lieu par les États-Unis était un projet avec lequel les Délégués n'étaient pas familiarisés et sur lequel ils n'avaient pas d'instructions; or, les Délégués à une Conférence diplomatique n'agissent que sur instructions de leurs Gouvernements. Une autre raison, déjà indiquée, était la difficulté de la question. Il s'agissait également d'une difficulté mathémathique. Si chaque État avait nommé un juge, la situation aurait été simple; mais on se serait trouvé alors en présence d'une Assemblée judiciaire de quarante-quatre membres et non pas d'une Cour composée d'un nombre limité et restreint de juges. Peut-être eût-il été possible d'ar-

---

There was very full discussion of the proposal for such a court and a general agreement was finally reached in favor of its creation. The Conference recommended to the signatory Powers the adoption of a draft upon which it agreed for the organization of the court, leaving to be determined only the method by which the judges should be selected. This remaining unsettled question is plainly one which time and good temper will solve." (*Foreign Relations of the United States, loc. cit.*)

Digitized by Google

river à une entente si les États n'avaient pas dû être représentés comme tels dans le Tribunal, c'est-à-dire si, au lieu de représenter les États, on avait proposé au début de choisir une quinzaine de personnes possédant la confiance de la Société des Nations et nommées par elles, comme juges, pour un nombre d'années à déterminer. Mais, quoi qu'il en soit, le fait est qu'aucune méthode généralement acceptable ne fut proposée, que les juges ne furent pas nommés et que l'établissement de la Cour demeure l'espérance de l'avenir.

Recommandations de la Conférence.

Il est toutefois possible pour un certain nombre de Nations de tomber d'accord par la voie diplomatique pour l'établissement d'une Cour pour elles-mêmes, conformément au langage qu'emploie l'Acte Final:

> La Conférence recommande aux Puissances signataires l'adoption du projet ci-annexé de Convention pour l'établissement d'une Cour de justice arbitrale, et sa mise en vigueur dès qu'un accord sera intervenu sur le choix des juges et la constitution de la Cour.

Efforts des États-Unis pour arriver à l'établissement de la Cour.

Cette formule n'a pas été employée au hasard: elle a été adoptée dans la croyance que quelques nations, sinon toutes—on espérait que ce nombre serait considérable—seraient disposées à constituer la Cour par la voie diplomatique et, depuis l'ajournement de la Conférence, plus d'une tentative a été faite par les États-Unis pour établir la Cour. C'est ainsi que, le 6 février 1909, M. Robert Bacon, alors Secrétaire d'État pour les États-Unis, donna pour instructions à la Délégation américaine à la Conférence navale de Londres, de proposer que la Cour des prises fût investie de la compétence de la Cour de justice arbitrale et que, en cette qualité, elle pût fonctionner conformément au projet de convention sur la Cour de justice arbitrale. Ce fut la première tentative faite par les États-Unis pour assurer l'établissement de la Cour proposée. On citera donc la partie qui nous intéresse des instructions de M. Bacon:

Digitized by Google

Proposition de M. le Secrétaire d'État Bacon.

Afin de donner à la Cour des prises les fonctions de Cour arbitrale prévues dans le premier vœu de l'Acte Final de la Deuxième Conférence, le Département propose l'article additionnel suivant au projet de protocole concernant la Cour des prises:

Tout signataire de la convention pour l'établissement de la Cour des prises peut insérer dans l'acte de ratification une disposition à l'effet que la Cour internationale des prises soit compétente pour accepter la juridiction et la décision de tous litiges s'élevant entre les signataires du présent acte, qui lui auraient été soumis pour arbitrage. La Cour internationale des prises acceptera donc compétence sur ce point et adoptera pour l'examen et la décision du litige le projet de convention pour l'établissement d'une Cour de justice arbitrale adoptée par la Deuxième Conférence de La Haye et dont l'établissement par la voie diplomatique a été recommandé aux Puissances.

Tout signataire de la convention pour l'établissement de la Cour internationale peut insérer dans la ratification de ladite convention l'article proposé et avoir droit par là au bénéfice de cet article.[1]

---

[1] "In order to confer upon the Prize Court the functions of an arbitral court contemplated in the first recommendation of the Final Act of the Second Conference, the Department proposes the following article additional to the draft protocol concerning the Prize Court:

"And any signatory of the Convention for the establishment of the Prize Court may provide further in the act or ratification thereof that the International Court of Prize shall be competent to accept jurisdiction of and decide any case, arising between the signatories of this proposed article, submitted to it for arbitration, and the International Prize Court shall thereupon accept jurisdiction and adopt for its consideration and decision of the case the Draft Convention for the establishment of a Court of Arbitral Justice adopted by the Second Hague Conference, the establishment of which was recommended by the Powers through diplomatic channels.

"Any signatory of the Convention for the establishment of the International Court of Prize may include in its ratification thereof the proposed article and become entitled to the benefits thereof."

Digitized by Google

M. Bacon espérait que les Puissances participant à la conférence navale, à savoir: l'Allemagne, les États-Unis, l'Autriche-Hongrie, l'Espagne, la France, la Grande-Bretagne, l'Italie, le Japon, les Pays-Bas et la Russie, seraient disposées à élargir les fonctions de la Cour des prises de la manière proposée et qu'on parviendrait ainsi, en une seule et même fois, à assurer l'établissement des deux tribunaux.

La Conférence, cependant, considéra que la proposition de modifier la Cour des prises en lui conférant la compétence de la Cour de justice arbitrale, excédait ses pouvoirs; aussi ne prit-elle aucune mesure quant à la proposition d'investir la Cour des prises du rôle et des fonctions de Cour de justice arbitrale.

Estimant possible d'élargir les fonctions de la Cour des prises en lui donnant la compétence d'une Cour de justice arbitrale et agissant d'accord avec la lettre et l'esprit de la recommandation de la Deuxième Conférence de constituer la Cour arbitrale par la voie diplomatique, M. Bacon, le 5 mars 1909, envoya un télégramme à M. l'Ambassadeur Reid l'informant que le Département adresserait à bref délai une note aux Puissances sur la question et l'invitant, en même temps, à communiquer la substance de cette note à l'Ambassadeur ou au Ministre Américain accrédité auprès de chacune des Puissances représentées à la Conférence navale de Londres. Comme cet acte de M. Bacon était la seconde tentative des États-Unis pour constituer la Cour de justice arbitrale, il convient de citer la partie intéressante de ce télégramme important:

> Vous direz encore à Sir Edward Grey que ce gouvernement apprécie hautement son attitude au regard de la proposition tendant à donner à la Cour des prises les pouvoirs d'une Cour de justice arbitrale, en même temps que sa collaboration à laquelle est due l'adoption par la Con-

Digitized by Google

férence d'un vœu recommandant aux Puissances représentées de permettre la reprise *de novo* du débat devant la Cour des prises, sans lui permettre de réviser, comme une Cour d'appel, les décisions nationales.

Vous informerez Sir Edward que ce gouvernement, au reçu des textes de la Conférence, enverra à toutes les Puissances participantes une note circulaire identique exposant en détail les raisons qui déterminent les États-Unis à demander l'examen *de novo* de toute question abordée dans la décision d'un tribunal de prises national, et les moyens par lesquels ce changement de procédure peut s'effectuer sans toucher aux droits que les gouvernements ou les individus tiennent de la convention relative à la Cour des prises.

La note montrera aussi l'opportunité d'investir la Cour des prises de la juridiction et des fonctions d'une Cour de justice arbitrale afin que le droit international soit administré et la justice rendue en paix comme en guerre par un tribunal international permanent: cette étroite connexion entre les deux cours a été envisagée par les créateurs de la Cour de justice arbitrale, ainsi qu'il résulte de l'article 16 du projet de convention en vertu duquel les juges de cette Cour pourraient exercer les fonctions de juges de la Cour des prises. Le fait qu'on n'a pu constituer la Cour de justice arbitrale, bien que le mode de nomination des juges soit essentiellement le même pour les deux cours, rend cette disposition inefficace; mais il est possible de donner effet à l'intention de ses auteurs sur ce point, en constituant la Cour de justice arbitrale par le transfert à la Cour des prises des fonctions d'un tribunal arbitral et en prescrivant l'emploi du projet de convention sur la Cour de justice arbitrale comme code de procédure dans ce cas.

Il n'entre pas dans les intentions de ce gouvernement de faire aucune espèce de pression pour assurer l'acceptation de ses vues, mais les États-Unis estiment que la constitution de la Cour de justice arbitrale comme branche ou chambre de la Cour des prises, au regard des nations qui volontairement y consentiraient, serait de nature non

Digitized by Google

seulement à rehausser la dignité de la Cour des prises, mais encore par la création d'une Cour permanente d'arbitrage à contribuer de la plus utile manière à la cause de la justice et par suite à la solution pacifique des litiges internationaux.[1]

Proposition de M. le Secrétaire d'État Knox.

Quelque temps après, le 18 octobre 1909, le successeur de M. Bacon, M. Philander C. Knox, envoya une note circulaire identique, proposant conformément au télégramme de M. Bacon, d'investir la Cour des prises des fonctions de la Cour de justice arbitrale.

Comme cette note du Secrétaire d'État Knox forme la base de conversations postérieures, résultant dans un accord entre

---

[1] "You will again convey to Sir Edward Grey this Government's high appreciation of his attitude toward investing the Prize Court with jurisdiction of Court of Arbitral Justice.

"The note will also show the advisability of investing the Prize Court with the jurisdiction and functions of a court of arbitral justice in order that international law may be administered and justice done in peace as well as in war by a permanent international tribunal; that this close connection between the two courts was contemplated by the framers of the Arbitral Court as appears from article 16 of the draft convention by virtue of which the judges of the Arbitral Court might exercise the functions of judges in the Prize Court. The failure to constitute the Arbitral Court, although the method of appointing judges was substantially the same for both courts, renders this provision ineffective, but it is possible to carry out the intent of the proposers in this way and to constitute Arbitral Court by investing Prize Court with functions of Arbitral Court and to prescribe the draft convention of Arbitral Court as code of procedure when so acting.

"It is not intention of this Government to use pressure of any kind to secure acceptance of its views, but the United States feels that the constitution of the Arbitral Court as branch or chamber of the Prize Court for nations voluntarily consenting thereto would not only enhance the dignity of the Prize Court, but by creating permanent Court of Arbitration would contribute in the greatest possible manner to the cause of judicial, and therefore peaceable, settlement of international difficulties."

Digitized by Google

l'Allemagne, la France, la Grande-Bretagne et les États-Unis pour l'adoption de la méthode de la Cour des prises en désignant les juges de la Cour de justice arbitrale, il est expédient de citer *in extenso* les passages importants de la note relative à cette matière. Après avoir rapporté les mesures prises par le Département d'État sur l'initiative de son prédécesseur Bacon, M. Knox poursuit:

> L'examen minutieux du projet et des difficultés qui s'opposent à la constitution de la Cour, par le fait que la Conférence n'avait que peu de temps à sa disposition, a porté le gouvernement des États-Unis à conclure que dans l'intérêt de l'arbitrage et du règlement pacifique des disputes internationales, il est nécessaire de traiter la question de l'établissement de la Cour, selon le vœu émis par la récente Conférence de La Haye et d'en assurer l'organisation par voie diplomatique.

M. Knox fit ensuite ressortir la liaison étroite qui existe entre la Cour des prises et la Cour de justice arbitrale, et après avoir cité l'article 16 de la convention relative à la Cour arbitrale stipulant que les membres de cette Cour pourraient exercer aussi les fonctions de juge et de juge-suppléant dans la Cour internationale des prises, il poursuit:

> La raison qui existait en 1907 et qui a conduit à formuler les articles n'a rien perdu de sa valeur. En conséquence, il a paru aux États-Unis que la difficulté s'opposant à un accord relatif à la composition de la Cour pourrait être écartée en mettant à exécution l'article 16 en vertu d'un accord international stipulant que les juges de la Cour internationale des prises seront qualifiés pour siéger en juges dans la Cour de justice arbitrale pour telles des nations qui y consentiraient librement, et que, siégeant en cette capacité, les juges de la Cour internationale des prises pourraient connaître de tel cas d'arbitrage qui pourrait être soumis à leur jugement par un

Digitized by Google

signataire, et d'en décider selon la procédure prescrite dans le projet de convention. En proposant d'investir la Cour internationale des prises de la juridiction et des fonctions de la Cour de justice arbitrale proposée, les États-Unis sont animés du désir d'établir une Cour arbitrale siégeant de façon permanente à La Haye pour le règlement pacifique des différends qui pourraient surgir en temps de paix entre les nations acceptant et pratiquant dans leurs relations étrangères un droit international éclairé et progressif.

M. Knox expliqua ensuite les avantages qu'il y aurait à étendre les attributions d'une institution déjà existante, plutôt que chercher d'en créer une nouvelle, ajoutant que dans la proposition en question il serait spécialement avantageux de suivre la méthode proposée, d'autant plus que la proposition des États-Unis ne nécessiterait aucun changement dans la convention relative à la Cour des prises. M. Knox s'exprima en ces termes:

C'est une vérité evidente qu'il est plus facile d'étendre la juridiction d'une institution existante que d'en créer une nouvelle, et comme les juges et les juges-suppléants de la Cour internationale des prises doivent être versés dans le droit international et jouir de la plus haute réputation morale, il ne peut y avoir aucune objection logique ou inhérente à la proposition à étendre leur sphère de puissance bienfaisante en leur conférant la qualité de juges de la Cour de justice arbitrale proposée.

La proposition des États-Unis ne nécessite aucunement la modification ni de la lettre ni de l'esprit du projet de convention, ni le changement du texte d'aucun de ses articles. D'autre part, elle nous assurerait l'établissement de la Cour de justice arbitrale comme chambre du premier tribunal international du monde, et compléterait ainsi par voie diplomatique l'œuvre de la Deuxième Conférence de La Haye et mettant en vigueur son premier vœu.

Digitized by Google

Avant de suggérer le projet d'un accord ayant pour but d'investir la Cour des prises de la juridiction de la Cour de justice arbitrale, M. Knox rappela à l'attention des Puissances qu'aux États-Unis le même juge peut administrer différentes branches de la jurisprudence, disant:

> En proposant cette solution de la difficulté, les États-Unis sont guidés par la pratique et la procédure journalières de leurs tribunaux nationaux, où le même juge administre la loi et l'équité, les affaires maritimes et les prises, qui, sous leur système de procédure, sont des systèmes juridiques différents.

Ayant établi ainsi les raisons qui avaient déterminé le Département d'État à s'occuper de la question de l'établissement de la Cour de justice arbitrale, et la méthode suivant laquelle la Cour, à son avis, pourrait être organisée, M. Knox, en sa qualité de Secrétaire d'État des États-Unis, proposa:

> Que dans l'instrument de ratification de la convention relative à la Cour internationale des prises, signée à La Haye, le 18 octobre 1907, tout signataire de ladite convention qui consentirait à investir la Cour internationale des prises des pouvoirs d'une Cour de justice arbitrale notifiât son consentement selon la formule suivante:
>
> *Considérant,* Qu'il est hautement désirable que la Cour de justice arbitrale, approuvée et recommandée par la Deuxième Conférence de la Paix de La Haye soit établie par voie diplomatique; et
>
> *Considérant,* Qu'investir la Cour internationale des prises des devoirs et des fonctions de la Cour de justice arbitrale proposée, constituerait, pour les Puissances consentantes, ladite Cour de justice arbitrale, ainsi que celle-ci a été recommandée dans le premier vœu de l'Acte Final de ladite Conférence;
>
> *A résolu,* que le Gouvernement de . . . accepte la compétence de la Cour internationale des prises, établie par

Digitized by Google

la Convention signée à La Haye, le 18 octobre 1907; et les juges dont elle est composée seront compétents pour connaître et décider d'une espèce quelconque d'arbitrage présentée par tout signataire de la Cour internationale des prises, et que lorsque, siégeant comme Cour de justice arbitrale, ladite Cour internationale des prises poursuivra ses travaux conformément au Projet de Convention pour l'établissement d'une Cour de justice arbitrale approuvée et recommandée par la Deuxième Conférence de la Paix de La Haye, le 18 octobre 1907.

Propositions de l'Allemagne, de la France et de la Grande-Bretagne.

Dans leurs réponses à cette note, l'Allemagne, la France et la Grande-Bretagne proposèrent une réunion de délégués à Paris, en vue de modifier la Cour des prises pour répondre à certaines objections à elle adressées par les États-Unis, et en vue d'examiner si la Cour de justice arbitrale ne pourrait pas être instituée pour un nombre limité d'États qui désireraient l'établir, en nommant des juges, conformément à la méthode jugée acceptable dans la Cour des prises, au lieu de confier à cette dernière la compétence de Cour arbitrale. Cette méthode attribuait à l'Allemagne, aux États-Unis, à l'Autriche-Hongrie, à la France, à la Grande-Bretagne, à l'Italie, au Japon et à la Russie, un juge pour la durée de la convention relative à la Cour des prises et donnait aux autres signataires de la Convention une représentation plus ou moins grande, suivant l'étendue de leurs intérêts commerciaux. Les États-Unis acceptèrent cette proposition et une Commission composée de M. Kriege, représentant l'Allemagne, du soussigné, représentant les États-Unis, de M. Renault, représentant la France et de M. Crowe, représentant la Grande-Bretagne, se réunit à Paris en mars 1910, pour étudier, entre autres choses, l'établissement d'une Cour de justice arbitrale. Sans entrer dans les détails, on indiquera que la méthode adoptée pour la nomination des juges de la Cour des prises, fut adoptée par la Commission et que les quatre Puissances s'entendirent pour prendre des mesures, après la constitution de la Cour des prises, en vue de

Réunions de la Commission à Paris et à La Haye en 1910.

Recommandations de la Commission.

Digitized by Google

l'établissement de la Cour de justice arbitrale, pourvu que dix-huit Puissances, en y comprenant les quatre Puissances ci-dessus, tombassent d'accord pour l'établissement de la Cour de justice arbitrale; les quatre Puissances adoptèrent également les termes d'une convention additionnelle, reproduite en appendice, modifiant sur certains points de détail, la convention originaire relative à la Cour de justice arbitrale. Le principe fut donc accepté que la Cour de justice arbitrale pourrait être établie par un nombre limité de Puissances. La Grande-Bretagne n'ayant pas ratifié la convention relative à la Cour des prises, la voie s'est trouvée fermée pour l'établissement de la Cour de justice arbitrale; par suite la convention additionnelle demeure sans effet.

Les Représentants des quatre Puissances à la Conférence de Paris de 1910 reconnurent que le fait d'établir la Cour de justice arbitrale pour un nombre limité de Puissances rendrait indispensables quelques légers changements dans le projet de convention adopté par la Deuxième Conférence de la Paix et ils proposèrent ces changements (Annexe N°. 1, page 136). Lors d'une réunion ultérieure des Représentants des mêmes Puissances, à La Haye, en juillet 1910, d'autres modifications encore furent faites: leurs gouvernements respectifs les acceptèrent (Annexe N°. 2, page 140). La présente proposition de constituer la Cour pour neuf Puissances et de l'ouvrir, sous conditions, à d'autres Puissances, entraînerait de même quelques modifications au texte original: un projet de convention, établi d'après les accords intervenus entre les quatre Puissances indiquées, à Paris et à La Haye, est annexé en appendice à ce mémorandum (Annexe N°. 3, page 145).

Suggestions faites par le soussigné quant à la compétence de la Cour proposée.

Si l'on estimait désirable de faire d'autres changements que ceux strictement nécessaires pour mettre en vigueur le projet original et pour constituer la Cour pour les neuf Puissances contractantes, le soussigné se hasarderait à suggérer la suppression de l'article 19 du projet de Convention.

Digitized by Google

Cet article prévoit dans son paragraphe premier que la Délégation de la Cour est compétente pour l'établissement du compromis, si les Parties sont d'accord pour s'en remettre sur ce chef à la Cour. Il n'y a pas d'objection de valeur contre cette disposition; mais il n'en est pas de même pour le reste de l'article, qui a été l'objet de vives discussions et de critiques assez vives. On citera le texte afin d'être clair et complet:

> Elle [la Délégation] est également compétente, même si la demande est faite seulement par l'une des Parties après qu'un accord par la voie diplomatique a été vainement essayé, quand il s'agit:
>
> 1°. D'un différend rentrant dans un traité d'arbitrage général conclu ou renouvelé après la mise en vigueur de cette Convention et qui prévoit pour chaque différend un compromis, et n'exclut pour l'établissement de ce dernier ni explicitement, ni implicitement la compétence de la Délégation. Toutefois, le recours à la Cour n'a pas lieu si l'autre Partie déclare qu'à son avis le différend n'appartient pas à la catégorie des questions à soumettre à un arbitrage obligatoire, à moins que le traité d'arbitrage ne confère au tribunal arbitral le pouvoir de décider cette question préalable;
>
> 2°. D'un différend provenant de dettes contractuelles réclamées à une Puissance par une autre Puissance comme dues à ses nationaux, et pour la solution duquel l'offre d'arbitrage a été acceptée. Cette disposition n'est pas applicable si l'acceptation a été subordonnée à la condition que le compromis soit établi selon un autre mode.

Cet article pourrait être intégralement supprimé et remplacé par une disposition contenant la proposition américaine originaire, qui, sans doute, ne fut pas formellement soumise à la Conférence, mais qui a obtenu l'approbation de nombreuses personnalités compétentes, notamment celle du Professeur Ernest Nys. Il s'exprime ainsi à ce sujet:

Digitized by Google

Approbation du Professeur Nys. Son exposé de la proposition du soussigné.

Une proposition ingénieuse a été soumise à divers membres de la Deuxième Conférence de La Haye concernant la compétence de la Cour judiciaire permanente dont l'établissement avait été décidé. D'après ce plan, la Cour aura compétence pour accueillir, examiner et trancher, toutes prétentions ou demandes émanant d'un État souverain relativement à tout différend de caractère international avec un autre État souverain, à condition que ce différend ne soit pas de nature politique et n'affecte ni l'honneur, ni l'indépendance, ni les intérêts vitaux d'un des États. Elle ne sera pas compétente concernant aucune demande ou réclamation venant de toute personne, physique ou morale, autre qu'un État souverain. Elle ne prendra aucune mesure, lorsqu'elle sera saisie d'une demande ou réclamation qu'elle a compétence pour accueillir, à moins qu'elle n'estime que le différend porté devant elle est un différend susceptible de faire l'objet d'un jugement, qu'elle a compétence pour l'examiner et le trancher et qu'il mérite de retenir son attention; dans ce cas, et après un délai qui ne sera pas inférieur à trente jours et ne pourra excéder quatre-vingt-dix jours, à compter de l'introduction de la demande ou réclamation, elle invitera l'autre État souverain à comparaître et à lui déférer l'affaire aux fins de décision judiciaire par la Cour. Il suit de là qu'il serait possible pour un État d'en appeler un autre en justice et d'obtenir que la question se déroule sur le terrain judiciaire. A la vérité, il existe un danger qu'il faut écarter: celui de blesser la fierté d'un État souverain. Mais la disposition suivante obvie à cette difficulté; si la Cour invite un État à comparaître et à lui déférer le litige pour être tranché judiciairement, l'État à qui cette invitation est adressée peut: *a*) refuser de déférer le litige; *b*) s'abstenir de le faire en laissant passer un certain nombre de jours sans donner aucune réponse, auquel cas il sera censé avoir refusé; *c*) déférer le litige dans son intégralité; *d*) offrir de déférer le litige en partie ou sous une forme différente de celle qui était indiquée dans la demande, auquel cas l'État demandeur est libre ou d'accepter l'attribution du litige telle qu'elle a été acceptée par l'autre

Digitized by Google

partie ou de retirer sa demande ou réclamation; *e*) comparaître dans le seul but de contester le droit de l'État demandeur à aucune réparation ou dédommagement; si la Cour ne se range pas à ce point de vue, elle doit renouveler l'invitation à comparaître. Au cas où les États en litige ne peuvent tomber d'accord sur la forme et sur la portée de l'attribution à la Cour du différend mentionné dans la demande, la Cour peut nommer, à la requête de l'une ou de l'autre des Parties, une Commission de trois des membres du Conseil administratif; cette Commission déterminera les questions qui lui seront soumises et l'étendue de l'enquête à laquelle elle procédera; après quoi, si l'une des Parties se retire, elle sera considérée comme ayant refusé de soumettre le point en question à la décision judiciaire. Une fois cette procédure réglée, toutes les difficultés qui encombrent les voies de l'arbitrage seraient surmontées. La Cour de justice serait prête à entendre les hommes de loi et les représentants des États, parties au procès, elle pourrait agir en qualité de tribunal judiciaire et l'arbitrage serait superflu. Il ne serait plus nécessaire ni de passer des conventions générales d'arbitrage, ni de conclure des compromis spéciaux pour tel ou tel différend particulier; tous les États auraient devant eux un véritable tribunal international; ils seraient dans la situation du citoyen d'un pays civilisé, qui, victime d'une atteinte à ses droits, peut citer celui qu'il accuse d'avoir été l'auteur du dommage à comparaître avec lui devant les tribunaux établis.[1]

---

[1]Ernest Nys, Développement et formation du droit international (*Journal américain de droit international,* vol. VI, pp. 308–310).

"An ingenious proposal was submitted to various members of the Second Hague Conference regarding the jurisdiction of the permanent judicial court which was to be established. According to this plan the court shall be competent to receive, consider and determine any claims or petitions from a sovereign state touching any difference of an international character with another sovereign state, provided that such difference is not political in character and does not involve the honor, independence and vital interests of any state. It shall not be competent concerning any petition or application from any person, natural or arti-

Digitized by Google

Commentaire de cette proposition.

On croit que les neuf Puissances consentiraient très bien à se laisser inviter—on ne dit pas à se laisser traîner—devant la Cour de justice arbitrale, sur l'initiative d'une des Puissances contractantes, à condition qu'il fût nettement entendu et clairement exprimé dans la convention que l'invitation pourrait être refusée, à la discrétion de la Puissance en cause, et qu'elle ne comporterait aucune obligation de soumettre le différend à la Cour. Une disposition de ce genre, ainsi que le dit très bien le Professeur Nys, supprimerait la nécessité d'un compromis spécial entre Puissances pour chaque difficulté; la Cour proposée constituerait, dans la réalité aussi bien que dans la forme, une Cour de justice, sans toutefois, comme les tribunaux nationaux, contraindre le défendeur à comparaître devant la Cour et à se défendre au procès. La contrainte, s'il en existait, serait purement morale, nullement juridique; et l'on croit que les neuf Puissances, animées d'un mutuel respect, d'une mutuelle confiance dans leur dévoue-

ficial, except a sovereign state. It shall not take any action on any petition or application which it is competent to receive, unless it shall be of the opinion that a justiciable case, and one which it is competent to entertain and decide and worthy of its consideration, has been brought before it, in which case it may in not less than thirty nor more than ninety days after the presentation of the petition invite the other sovereign state to appear and submit the matter to judicial determination by the court. It follows that it would be possible for a state to call another state to the bar and thus bring about a judicial presentation of the question. It is true that one danger exists which must be avoided: that of wounding the pride of a sovereign state. However, the following provision obviates the difficulty: should the court invite a state to appear and submit the matter to judicial determination, the state so invited may (*a*) refuse to submit the matter; (*b*) refrain from submitting the matter by failing for a certain number of days to make any response to the invitation, in which event it shall be deemed to have refused; (*c*) submit the matter in whole; (*d*) offer to submit the matter in part or in different form from that stated in the petition, in which event the petitioning state shall be free either to accept the qualified submission or to withdraw its petition or application; (*e*) appear for the

Digitized by Google

ment à la cause de la justice, tomberaient d'accord sur ce mode de procédure dans les différends de caractère purement juridique. Au reste, on n'insiste pas sur cette suggestion; on se borne à la mentionner pour montrer quelles modifications la procédure pratiquée devant les tribunaux nationaux peut subir de façon à répondre aux besoins de la vie internationale, sans sacrifier l'indépendance ni la souveraineté des États.

La Cour proposée pourrait être établie indépendamment de la Cour des prises.

Il semble improbable que la Cour des prises soit établie dans un avenir très rapproché; aussi la question se pose-t-elle de savoir s'il n'est pas possible de prendre des mesures en vue de l'établissement de la Cour de justice arbitrale pour les Puissances qui seraient convaincues de ses avantages et qui désireraient participer à sa création. Il a été indiqué qu'une seule délégation se trouvait munie d'instructions à l'effet de proposer une Cour permanente à la Deuxième Conférence de la Paix. Il a été indiqué également que l'Allemagne, la France et la Grande-Bretagne ont donné leur concours aux États-Unis,

---

sole purpose of denying the right of the petitioning state to any redress or relief; in case the court does not sustain this, it shall renew the invitation to appear. In case the states in controversy can not agree upon the form and scope of the submission of the difference referred to in the petition, the court may appoint, upon the request of either party, a committee of three from the Administrative Council, and this committee shall frame the questions to be submitted and the scope of the inquiry, and thereafter if either party shall withdraw, it shall be deemed to have refused to submit the matter involved to judicial determination. If such a procedure could be decided upon, all the difficulties which beset the path of arbitration would be overcome. The court of justice would be ready to hear the lawyers and representatives of the states, parties to the cause, and it could act in its capacity as a judicial tribunal and arbitration would be superfluous. There would be no longer necessity for general arbitration conventions, nor special *compromis* concluded with regard to a particular dispute; all states would be in the presence of a truly international tribunal and in the position of the citizen of a civilized country who having an injury done to his rights, may cite him whom he accuses to have been the author of the wrong to meet him before established tribunals." (*American Journal of International Law, loc. cit.*)

Digitized by Google

et que ce fut grâce à cette heureuse coopération que le projet de convention put être élaboré et voté par la Conférence. Il est donc évident que quatre Puissances, qui ne sont certes pas les moins respectées dans la Société des nations, ont publiquement, officiellement et sans équivoque, professé leur foi dans la possibilité d'établir la Cour de justice arbitrale. Les mêmes Puissances sont tombées d'accord, on a eu l'occasion de le dire aussi, pour établir cette Cour à l'usage d'un nombre limité de Puissances, à une réunion de leurs représentants à Paris, en mars, et à La Haye, en juillet 1910. On croit que ces Puissances sont maintenant, comme elles l'étaient alors, disposées à coopérer à cette fin et qu'elles s'accorderaient sur l'établissement d'une Cour, pour un nombre limité d'États, pourvu qu'on proposât une méthode de composition leur assurant une représentation équivalente à celle que leur donnait la méthode employée pour la composition de la Cour des prises.

L'opinion publique n'était pas mûre en 1907.

Une des raisons pour lesquelles la Cour arbitrale ne fut pas établie à la Deuxième Conférence de la Paix, fut que l'idée d'une Cour permanente composée de juges de profession, choisis d'avance et prêts à connaître de tout différend qui leur serait soumis, était, en ce qui concernait les États, un projet neuf, qu'ils n'avaient pas envisagé jusque-là; l'échec subi par la constitution de la Cour des prises depuis la Conférence incline à penser que l'opinion publique n'était pas mûre alors pour cette proposition. Mais, depuis l'ajournement de la Conférence, une grande attention a été donnée à la proposition d'établir une Cour vraiment permanente. Les publicistes les plus éclairés de nombreux États se sont déclarés favorables à la Cour, et l'on peut dire que l'opinion publique ne se borne pas à lui être favorable, à recommander sa création, mais encore qu'il existe, en plus d'un pays, un sentiment positif et, pour ainsi dire, un mouvement offensif vers sa création.

L'opinion publique est maintenant favorable à la Cour proposée.

Au lieu d'énumérer les maîtres de la pensée qui, dans les

Digitized by Google

différents États, se sont déclarés en faveur de l'établissement de la Cour de justice arbitrale, il suffira peut-être de mentionner ce fait significatif que l'Institut de droit international, composé de publicistes distingués, originaires, peut-on dire, des "quatre coins du monde," a examiné sous ses différents aspects la question de la Cour de justice arbitrale, et que l'Institut en corps, dans une séance plénière, tenue à Christiania en 1912, précédée de discussions et de débats, a adopté, à l'unanimité, sur la motion du Dr. Lammasch, la résolution suivante:

> Tout en reconnaissant les grands mérites de la Cour d'arbitrage instituée par la Conférence de La Haye de 1899 pour la justice internationale et le maintien de la paix;
>
> L'Institut de droit international:
>
> Dans le but de faciliter et de hâter l'accès à l'arbitrage; d'assurer le règlement des différends d'une nature juridique par des arbitres représentant les différents systèmes de législation et de procédure:
>
> Dans le but de renforcer l'autorité des tribunaux vis-à-vis des représentants des parties en litige, par le fait que les membres des tribunaux leur soient connus d'avance, et d'accroître de même la force morale de la sentence rendue par le nombre plus grand et par l'autorité des arbitres reconnus par la totalité des États;
>
> Dans le but de faire trancher, dans le cas d'un traité d'arbitrage obligatoire contenant une clause à cet effet, les doutes pouvant s'élever sur le point de savoir si un différend déterminé rentre dans la catégorie de ceux qui sont soumis par ce traité à l'arbitrage obligatoire;
>
> Dans le but de créer un tribunal de revision des sentences des tribunaux institués en dehors des dispositions de la Convention de La Haye, pour le cas où le compromis spécial viendrait à prévoir la possibilité de cette revision;
>
> Estime hautement désirable que satisfaction soit donnée au vœu N°. 1 émis par la Deuxième Conférence de la Paix en faveur de l'établissement d'une Cour de justice arbitrale.[1]

[1] *Annuaire de l'Institut de droit international*, 1912, pp. 603 et 604.

Digitized by Google

Opinion du Ministre des Pays-Bas aux États-Unis en 1910.

Le très distingué ministre des Pays-Bas aux États-Unis, M. Loudon, dans un discours prononcé en 1910 à Washington, devant la Société américaine pour le règlement judiciaire des conflits internationaux, rappelait "la grande proposition américaine d'établir une Cour régulière de justice arbitrale, non pour remplacer la Cour existant actuellement sous le nom de 'Cour permanente d'arbitrage,' mais pour offrir à côté d'elle, à peu près tous les avantages d'une Cour suprême avec son appareil judiciaire complet."[1] Et il se risquait à faire la prophétie que, lorsque la Troisième Conférence de la Paix se réunirait à La Haye, elle trouverait, suivant toute probabilité, établie définitivement, "cette œuvre qui surpasse toutes les autres, une Cour permanente de justice arbitrale."[2]

L'établissement de la Cour avant la Troisième Conférence de la Paix de La Haye dépend de l'action du Ministre des Affaires étrangères des Pays-Bas.

La Troisième Conférence de la Paix, lorsqu'elle se réunira d'ici peu d'années, trouvera-t-elle la Cour de justice arbitrale installée dans le Palais de la Paix à La Haye? C'est là une question dont la réponse, à l'avis du soussigné, dépend dans une très large mesure de l'éminent Ministre des Affaires Étrangères des Pays-Bas. Si celui-ci prend l'initiative qu'il peut prendre et que le soussigné le croit disposé à prendre, le ministre des Pays-Bas aux États-Unis mettra en marche, comme Ministre des Affaires Étrangères des Pays-Bas, le mécanisme déclanché par la voie diplomatique, conformément aux dispositions de la Deuxième Conférence de la Paix, pour l'établissement de la Cour de justice arbitrale. On peut tenir pour acquis, à l'heure actuelle au moins, qu'il est déraisonnable de tenter d'établir la Cour de justice arbitrale par tous les États—ils étaient quarante-quatre—représentés à la Deuxième Conférence. Mais ceux qui ont pris l'initiative de l'établissement de la Cour ont cru cet établissement possible par un nombre plus restreint d'États et les Représentants des quatre Puis-

[1] *Comptes-rendus de la Société américaine pour le règlement judiciaire des conflits internationaux*, 1910, p. 193.

[2] *Ibidem*, p. 194.

Digitized by Google

sances mentionnées plus haut ont pris des arrangements formels pour l'établissement d'une Cour par un nombre limité d'États: leurs actes ont été ultérieurement confirmés par leurs gouvernements respectifs.

L'Autriche-Hongrie, l'Italie et le Japon donneraient vraisemblablement leur concours.

En plus de ces quatre Puissances, l'Autriche-Hongrie, l'Italie et le Japon ont exprimé dans leurs réponses à la circulaire du Secrétaire d'État Knox, leur bonne volonté à coopérer à l'établissement d'une Cour de justice arbitrale comme institution séparée, et suivant la même méthode de nomination des juges que celle prévue pour les juges de la Cour des prises.

On croit que ces Puissances sont toujours disposées à fournir leur concours; il existe ainsi sept États qui se sont prononcés non seulement en faveur de la Cour, mais en faveur de son établissement, à la condition qu'ils fussent assurés d'une représentation au moins égale à celle qu'ils auraient eue dans la Cour des prises. L'entente intervenue à Paris et à La Haye entre les représentants des quatre Puissances mentionnées a été officiellement communiquée au Ministre des Affaires Étrangères des Pays-Bas, en le priant, lors de la formation de la Cour des prises, d'adresser, à la requête des États-Unis, une note, à laquelle les Trois Puissances s'associeraient; cette note, adressée à tous les signataires de la convention pour l'établissement de la Cour des prises, les prierait de coopérer à l'établissement de la Cour de justice arbitrale. Le Ministre des Affaires Étrangères des Pays-Bas approuva cette initiative des quatre Puissances et se déclara tout disposé à faire parvenir aux signataires de la convention la note que désiraient les États-Unis. Il apparaît donc que huit Puissances approuvent la proposition de créer une Cour de justice arbitrale.

Attitude probable de la Russie.

Or il est probable que cette attitude sera partagée par la Russie, qui s'est prononcée en faveur de l'établissement de la Cour par la voie diplomatique; les procès-verbaux officiels de la Conférence témoignent du très grand et profond intérêt que le premier délégué russe—sans parler de M. de Martens—

Digitized by Google

prit au projet; et, dans le résultat final, l'intervention qui ne fit jamais défaut de ce premier délégué, M. Nelidow, qui était également Président de la Conférence, compta pour beaucoup. La Russie était alors, et semble être encore maintenant, peu disposée à établir la Cour des prises, probablement parce qu'elle pensait qu'une tentative serait faite de soumettre à la Cour des prises, une fois créée, les décisions de prises intervenues à l'occasion de la guerre Russo-Japonaise. S'il en est ainsi, la Russie élèverait vraisemblablement une objection contre toute proposition attribuant à la Cour des prises les fonctions de Cour de justice arbitrale; en effet cette manière de faire serait—et est effectivement—conditionnée par l'établissement de la Cour des prises à laquelle la Russie n'a pas accédé. Mais il ne suit pas de là que la Russie ne participerait pas à la création, comme institution séparée, d'une Cour de justice arbitrale, si sa représentation dans cette Cour était identique à celle des autres Puissances qui y ont déjà adhéré. En d'autres termes, il semble possible que chacun des huit États qui devaient être représentés d'une manière permanente par un juge de leur choix dans la Cour des prises, soient disposés à tomber d'accord sur l'établissement de la Cour de justice arbitrale, si chacun avait dans cette institution un juge de son choix; et, si on y ajoute les Pays-Bas qui donnent l'hospitalité à la Cour, cela ferait neuf Puissances disposées à établir la Cour pour trancher les questions qu'elles pourraient désirer lui soumettre. La Cour elle-même se trouverait ainsi composée de neuf juges, exactement comme la Cour Suprême des États-Unis est composée de neuf juges.

Peut-être adressera-t-on une objection à la constitution de la Cour de justice arbitrale antérieurement à celle de la Cour des prises, alors que la Cour de justice arbitrale n'a fait l'objet que d'une recommandation de la Conférence et que la Cour des prises au contraire a été prévue par une convention solennelle? Peut-être aura-t-on quelque hésitation à faire établir

Digitized by Google

la Cour proposée par un nombre limité de Puissances; peut-être enfin pensera-t-on que la création de cette Cour avant la Troisième Conférence de la Paix ne sera pas sans préjudicier quelque peu à l'institution par la Conférence d'un tribunal plus vaste? Il est donc utile que, sur ces divers points, le soussigné présente quelques observations générales.

Raisons en faveur de la formation de la Cour proposée pour un nombre limité d'États.

La Cour de justice arbitrale était subordonnée à la création d'une Cour des prises, afin que l'établissement de cette dernière n'éprouvât aucune gêne des négociations pour l'institution de la Cour de justice arbitrale. Une autre raison était que, du moment où les quatre Puissances étaient d'accord pour recommander à l'ensemble des nations de composer la Cour de justice arbitrale conformément à la méthode adoptée par l'article 15 de la Convention pour la Cour des prises, il était hautement désirable de différer les négociations relatives à la Cour arbitrale jusqu'à ce que la Cour des prises ait été instituée: de la sorte on aurait utilisé la méthode employée pour une Cour existante. Mais la Convention pour l'établissement de la Cour internationale des prises n'a pas été ratifiée; et, comme on ne peut sincèrement et raisonnablement prédire quand la Convention sur la Cour des prises sera approuvée par le nombre de Puissances requis pour son entrée en vigueur, il semble bien que la raison de différer, quelque plausible qu'elle ait pu être jadis, a cessé d'exister. *Cessante ratione legis, cessat et ipsa lex.*

Dans l'esprit du soussigné ces circonstances créent une présomption, équivalente à une conviction, que le moment est venu d'envisager: 1°. si les Gouvernements d'Allemagne, des États-Unis, de France et de Grande-Bretagne, Parties aux projets de conventions de Mars et de juillet 1910 en vue d'établir la Cour arbitrale pour un nombre limité de Puissances, et 2°. si les Gouvernements d'Autriche-Hongrie, d'Italie, du Japon et de Russie, ainsi que celui des Pays-Bas, hôtes de la Cour, seraient disposés à constituer la Cour pour eux-mêmes—étant

Digitized by Google

bien entendu que la Cour, une fois constituée, serait temporaire dans sa forme, c'est-à-dire que l'établissement d'un tribunal plus large et plus général serait examiné par la prochaine Conférence de la Paix à La Haye et qu'aucune tentative ne serait faite pour persuader aux Puissances qui seraient opposées à cette institution, de participer à sa création ou à son fonctionnement. A supposer que les Puissances nominativement désignées dans l'article 15 de la Convention sur la Cour des prises, désirent ou soient disposées à constituer la Cour arbitrale, il ne semble pas raisonnable que les Puissances qui ne souhaitent pas coopérer à son établissement, empêchent les Puissances qui le désirent réellement, de l'appeler à l'existence. Le respect pour les Puissances qui sont hostiles à l'établissement de la Cour sur les bases de l'article 15 de la Convention relative à la Cour des prises, ne saurait raisonnablement signifier que les États désirant établir pour eux-mêmes la Cour de justice arbitrale, n'auraient pas la liberté de négocier un accord à cet effet. La seule circonstance que l'on concevrait pouvoir militer contre la création de la Cour par les neuf Puissances, est que cette institution tendrait à empêcher l'établissement d'une Cour plus générale et retarderait ainsi la cause du règlement judiciaire des différends internationaux. Mais il est difficile de comprendre comment la création d'une Cour par un nombre limité de Puissances, devant être employée par elles pour la solution des conflits de nature juridique susceptibles de les diviser, retarderait la formation d'un tribunal plus large et plus général, surtout s'il était entendu et nettement spécifié dans l'accord que la Cour proposée est établie à cause de la difficulté qu'il y a actuellement à en créer une plus large et plus générale, et que les Puissances, entreprenant de la créer, affirment, au moment de son établissement, leur volonté de concourir à la formation du tribunal plus étendu, soit par des négociations diplomatiques ultérieures, soit à la Troisième Conférence de la Paix.

Digitized by Google

C'est assurément un droit inhérent à la notion même de souveraineté que deux ou plusieurs États puissent convenir entre eux de créer un tribunal à leur propre usage; pour qu'ils n'eussent pas ce droit, il faudrait qu'ils y eussent expressément renoncé; et on ne sache pas qu'il y ait jamais eu de renonciation de ce genre.

La Convention pour l'établissement d'une Cour de justice arbitrale adoptée à La Haye ne spécifiait pas qu'un nombre donné de Puissances fût nécessaire pour sa création et la recommandation aux Puissances, adoptée par la Conférence, d'établir la Cour par la voie diplomatique, ne fait pas davantage mention d'un nombre minimum de Puissances. A cet égard, le Projet de Convention différait de la Convention relative à la Cour des prises, dont l'article 52 dispose:

> Le dépôt des ratifications aura lieu . . . si les Puissances prêtes à ratifier peuvent fournir à la Cour neuf juges et neuf juges suppléants, aptes à siéger effectivement. Dans le cas contraire, le dépôt sera ajourné jusqu'au moment où cette condition sera remplie.

On ne saurait douter de l'exactitude de cette interprétation en lisant l'article 54, qui déclare que "la présente convention entrera en vigueur six mois à partir du dépôt des ratifications prévu par l'article 52."

On pourrait indiquer encore, dans le même sens, que l'hypothèse a été prévue où les Puissances ne ratifieraient pas en nombre suffisant pour fournir les quinze juges dont la Cour devait se composer; l'article 56 prévoit en effet que "quand le nombre total des juges est inférieur à onze, sept juges constituent le quorum nécessaire."

Mais il y a encore une autre raison pour penser que la coopération de Puissances en nombre déterminé n'est pas nécessaire pour l'institution de la Cour arbitrale. Le texte finalement adopté est muet sur cette question; le nombre des

Digitized by Google

juges dont la Cour doit se composer n'est pas spécifié; et, on l'a dit déjà, la recommandation adoptée par la Conférence pour la constitution de la Cour par la voie diplomatique, ne fait pas dépendre son institution du concours d'un nombre préfixé quelconque de Puissances. Son établissement est subordonné exclusivement à un accord sur le choix des juges et sur la composition de la Cour. Il est clair, par suite, que des Puissances en nombre quelconque peuvent s'entendre sur le choix des juges et la composition de la Cour pour tout ce qui les concerne elles-mêmes, et que, si elles procèdent ainsi, la Cour se trouve établie pour elles sans aucune violation ni de la lettre ni de l'esprit du Projet de convention ou de la Recommandation. Sa constitution, en conséquence, semble dépendre de la volonté d'un certain nombre de Puissances à la constituer.

Présente proposition.

Dès lors, la présente proposition tend à ce que le Ministre des Affaires Étrangères des Pays-Bas sonde les huit Puissances qui ont été indiquées comme probablement disposées à créer la Cour arbitrale de justice, où chacune de ces Puissances, en outre des Pays-Bas, serait représentée par un juge de son choix.

Raisons pour et contre la représentation des Parties en litige dans la Cour proposée.

Il semble étrange peut-être que le soussigné qui a toujours été hostile à la participation de juges des Puissances litigantes dans la décision d'un différend, propose que la Cour de justice arbitrale comprenne des juges nommés par chacun des États qui prennent part à son établissement. Plusieurs raisons cependant le conduisent à se prononcer en pratique pour une manière de faire qui doit être rejetée en théorie. L'expérience des commissions mixtes et, à un degré moindre, celle des tribunaux spéciaux ont révélé que pratiquement, la décision roule sur le suffrage du surarbitre et que les juges des parties sont des sortes d'avocats cherchant à gagner à leur point de vue le surarbitre. Tel serait le danger dans une Commission de trois membres où chaque partie en litige serait représentée par un de ses ressortissants ou dans une Commission ou un

Digitized by Google

Tribunal de cinq membres, où seul le surarbitre serait une personne n'ayant aucun intérêt de patrie. Mais là où ce sont des étrangers à l'instance et non plus des ressortissants des parties, qui constituent la majorité, le danger n'est pas aussi considérable, bien qu'il existe encore. Plus nombreuse est la Cour, moindre est le danger. Il serait, croit-on, réduit au minimum dans la Cour de neuf membres que l'on propose.

Il existe une autre raison d'ordre pratique, à laquelle le soussigné ne peut se ranger, mais qui le sollicite fortement, à savoir, que les États semblent croire honnêtement que, dans l'état actuel de la vie internationale, le ressortissant d'un État doit prendre parti dans une instance intéressant cet État, au point d'être sûr que l'attitude de l'État auquel il appartient et l'argumentation du Conseil, seront mûrement pesées et envisagées par la Cour et que la présence de nationaux dans le Tribunal, non seulement lui assure ce résultat, mais empêche l'emploi d'expressions qui pourraient blesser l'amour-propre de l'un ou de l'autre des États en cause. S'il est exact, pour l'une ou pour l'autre de ces raisons, que les parties en litige prévoyantes auront une plus grande confiance dans un tribunal où elles seront représentées, il serait déraisonnable même de proposer qu'il ne soit pas tenu compte de ces considérations dans la composition de la Cour. Tout ce qui rendra la Cour attrayante, tout ce qui facilitera son usage doit être accepté, sous la seule condition qu'il ne s'agisse pas d'une chose incompatible avec la raison d'être fondamentale de l'institution: l'administration de la justice.

Toutefois il est possible de suggérer une transaction entre les vues extrêmes, si on estime cette transaction désirable, en adoptant la règle contenue dans l'article 18 de la Convention relative à la Cour des prises qui dispose: "Le belligérant capteur a le droit de désigner un officier de marine d'un grade élevé qui siégera en qualité d'assesseur avec voix consultative."

En d'autres termes, le juge national pourrait assister avec

Digitized by Google

voix consultative aux instances concernant son pays, sans cependant prendre part à la décision. Cette méthode présenterait les avantages d'une représentation personnelle sans en avoir les inconvénients, puisque les nationaux non seulement s'abstiendraient de voter, mais encore se retireraient de la Chambre du Conseil, si on le jugeait bon, de façon à ne pas embarrasser les autres juges par leur présence au moment de la décision.

Les nationaux pourraient être consultés dans le libellé de la décision et être utiles, à cette occasion, en rendant les termes de la sentence moins déplaisants pour leurs pays. Mais il y a là une question à trancher par les parties contractantes, et, là-dessus comme pour d'autres détails, c'est l'expérience qui, sans nul doute, suggérera la vraie solution du problème. Ce que l'on peut dire d'une manière positive et sans crainte d'être contredit, c'est que si un État est représenté dans un procès le concernant, la partie adverse doit être également représentée, qu'il s'agisse d'une partie contractante ou d'une partie non contractante: car l'égalité de traitement est, en fait comme en théorie, un point essentiel du droit international.

Les Pays-Bas, siège de la Cour, devraient prendre l'initiative de son établissement.

On estime que cette Cour pourrait être établie, si une Puissance en voulait prendre l'initiative. Il semble que les Pays-Bas, en qualité d'hôtes de la Cour, pourraient en première ligne faire connaître qu'ils sont disposés à accueillir la Cour sur leur territoire: celle-ci en effet, une fois créée, ne siègerait pas seulement sur le sol néerlandais, mais serait installée au Palais de la Paix, à côté de la Cour dite Cour permanente d'arbitrage.

Les recommandations faites par la Deuxième Conférence devraient être réalisées avant la réunion de la Conférence suivante.

Une autre raison fait encore penser au soussigné que le Ministre des Affaires Étrangères des Pays-Bas n'est pas seulement fondé à prendre l'initiative de l'établissement d'une Cour de justice arbitrale, mais qu'il est de son devoir d'agir ainsi. Il est essentiel pour le succès des Conférences que les recommandations faites par chacune d'elles soient mises à exécution avant la réunion de la Conférence suivante. La

Digitized by Google

Deuxième Conférence a recommandé l'établissement par voie diplomatique de la Cour de justice arbitrale. Elle n'a pas indiqué que cet ordre d'idées dût devenir caduc par l'ajournement de la Conférence; elle n'a pas indiqué non plus que cette fondation doive figurer dans le programme de la Troisième Conférence, dont elle a recommandé la réunion pour l'année 1915 environ. Il pourrait sembler convenable que les États-Unis, en qualité de Puissance ayant fait la proposition de l'établissement de la Cour de justice arbitrale à la Deuxième Conférence, prennent l'initiative dont on vient de parler; mais l'approbation donnée par la Conférence à leur proposition, lui imprime un caractère international qu'elle n'avait pas auparavant. Il semble que toute démarche faite par le gouvernement des Pays-Bas pour mettre à exécution les recommandations de la Conférence, serait justifiée par le fait que la Conférence siège en Hollande et que les Pays-Bas sont, dès lors, intéressés d'une manière spéciale à son succès et à la réalisation de ses projets.

On rappellera que le Gouvernement des Pays-Bas a pris l'initiative de faire supprimer l'article 10 de la Convention pour l'adaptation à la guerre maritime des Principes de la Convention de Genève du 22 août 1864; c'est à la connaissance officielle du Ministre actuel des Affaires Étrangères des Pays-Bas, que son Gouvernement a pris l'initiative d'assurer l'acceptation du protocole additionnel, qui a modifié les dispositions de la Convention relative à la Cour des prises.

Rapports du Conseil administratif avec la Cour permanente et avec la Cour proposée.

La proposition d'établir une Cour vraiment permanente, à savoir, la Cour de justice arbitrale, pourrait être communiquée aux États par le Ministre des Affaires Étrangères des Pays-Bas, parce que, si cette Cour était établie, le Conseil administratif dont il est le président, agirait comme agent des Puissances et que le Bureau international, créé par le Conseil administratif et fonctionnant sous son contrôle, serait utilisé par la Cour proposée.

Digitized by Google

En ce sens l'article 12 du Projet de Convention dispose:

> Le Conseil administratif remplit à l'égard de la Cour de justice arbitrale les fonctions qu'il remplit à l'égard de la Cour permanente d'arbitrage.

L'article 13 définit ainsi les relations du Bureau existant par rapport à la Cour en projet:

> Le Bureau international sert de greffe à la Cour de justice arbitrale et doit mettre ses locaux et son organisation à la disposition de la Cour. Il a la garde des archives et la gestion des affaires administratives.
>
> Le Secrétaire Général du Bureau remplit les fonctions de greffier.

Il semble en conséquence que le Ministre des Affaires Étrangères des Pays-Bas est, à raison de sa qualité de Président du Conseil administratif, plus qu'intéressé à l'établissement de la Cour et qu'il doive considérer encore comme une charge de sa fonction de prendre les mesures nécessaires pour assurer sa création, à raison des relations étroites et intimes qui existent entre les deux postes qu'il a l'honneur d'occuper.

Une autre raison encore invite à une initiative le Ministre des Affaires Étrangères des Pays-Bas: c'est le fait que son distingué prédécesseur voulut bien, sur la demande qui lui en fut adressée par les États-Unis, s'enquérir auprès des États du point de savoir s'ils seraient disposés à créer la Cour de justice arbitrale, même s'il n'y avait qu'un nombre limité d'entre eux pour concourir à sa création. Objectera-t-on que l'établissement de la Cour des prises était une condition préliminaire à cette demande faite par la Hollande? Il est facile de répondre que l'établissement de la Cour des prises était—on l'a montré—nécessaire, parce que la composition de cette Cour devait être utilisée pour la Cour de justice arbitrale; et il semblait sage à ce moment d'attendre que la Cour des prises fût

Digitized by Google

née à la vie, avant de tenter de créer la Cour de justice arbitrale. Mais l'impossibilité où s'est trouvé le Gouvernement Britannique, à raison de l'opposition de la Chambre des Lords, de ratifier la Convention relative à la Cour des prises, peut empêcher pour plusieurs années encore cette Cour de se constituer: il ne semble pas y avoir de raisons pour que les États qui désirent la Cour de justice arbitrale diffèrent plus longtemps la réalisation de ce projet, puisque la méthode proposée pour son établissement ne dépend plus aucunement de l'existence de la Cour des prises.

L'usage de la Cour pourrait être offert aux Puissances non-contractantes; elles auraient la possibilité de nommer des juges ad hoc.

Si les neuf États y consentaient, il n'y a pas de raison pour ne pas stipuler que les Puissances non contractantes peuvent faire usage de la Cour, avec l'assentiment des États contractants. La Convention établissant la Cour pourrait prévoir qu'avec le consentement des Puissances non contractantes le litige pourra être jugé devant la Cour et que la Puissance non contractante devra nommer un juge *ad hoc* pour le jugement du différend. De cette façon la Cour serait établie pour les neuf Puissances disposées à la créer; chacune de ces Puissances y serait représentée par un juge de son choix qui resterait en fonctions pendant la durée de la Convention; les juges choisis seraient, sans conteste, des jurisconsultes distingués. La décision de la Cour serait, comme on l'a vu, obligatoire, non seulement pour les parties en litige, mais pour les neuf États. Le droit international aurait ainsi un organe qui non seulement réglerait les différends, mais encore ferait progresser ce droit par des décisions judiciaires; la disposition que les Puissances non contractantes pourraient, sur leur demande, faire usage de la Cour, mettrait celle-ci à la disposition de tout État désireux de voir trancher un litige international par des juges agissant avec le sentiment de la responsabilité qui s'attache aux fonctions judiciaires.

Digitized by Google

La Cour constitue une expérience qui devrait être tentée dans les circonstances les plus favorables.

Une Cour de neuf Puissances constituerait un tribunal international et la disposition prévoyant son emploi par des Puissances non-contractantes permettrait d'en faire une Cour universelle. Ce ne serait point, cependant, la Cour pour l'ensemble des États; mais un grand pas en avant serait fait ainsi pour la réalisation de ce tribunal. C'est peut-être la meilleure manière de procéder que d'aller avec soin et précaution et de faire une expérience dans des proportions réduites, avant de proposer de la tenter sur une grande échelle. Une Cour de neuf Puissances permettrait vraisemblablement de tenter l'expérience dans les circonstances les plus favorables; le résultat de l'expérience pourrait suggérer les voies et moyens par lesquels la Cour pourrait être étendue de façon à englober d'autres nations, sinon toutes; ou bien encore, la Cour, si elle réussissait, pourrait prendre les proportions d'une cour vraiment internationale.

Cette expérience faciliterait l'établissement d'une Cour plus large.

On a dit qu'une Cour de ce genre constituait une expérience. Si l'expérience réussit, ou bien la Cour se modifiera et deviendra la Cour de l'ensemble des États; ou bien une Cour pour l'ensemble des États sera créée à la suite de l'expérience faite. Si toutefois la Cour ne réussissait pas, ni les neuf États, ni l'ensemble des Puissances ne se soucieraient de créer un tribunal international. C'est pourquoi il est sage d'abord de ne tenter l'expérience que dans les conditions les plus favorables et aussi de décider si une Cour internationale étendue est un desideratum de la Société des nations. Le soussigné croit que la Cour pourrait être établie pour les neuf Puissances, parce qu'elle leur rendrait de tels services que sa création se trouverait justifiée et que son établissement et son heureux fonctionnement auraient pour résultat inévitable ce tribunal international, qui semble essentiel pour le progrès du droit international par des moyens judiciaires et pour le règlement pacifique des conflits internationaux de nature juridique. Toutes ces raisons, qui pourraient faire l'objet de longs développements amènent le soussigné à penser qu'il est possible de créer

Digitized by Google

la Cour de justice arbitrale pour un nombre limité d'États: il prie en conséquence d'une manière très respectueuse et très instante le Ministre des Affaires Étrangères des Pays-Bas d'examiner la possibilité de créer cette Cour et de bien vouloir prendre l'initiative de son établissement, en proposant aux huit Puissances plus haut mentionnées, son institution par voie diplomatique.

Le moment est particulièrement propice pour l'établissement de la Cour.

Deux raisons font considérer que l'initiative du Ministre des Affaires Étrangères des Pays-Bas rencontrerait à l'heure actuelle des circonstances particulièrement favorables.

L'Europe, dans ces quelques dernières années, semble avoir côtoyé les abîmes de la guerre, et les pensées des hommes d'État, distraites des préoccupations de la Paix, se sont absorbées dans des préoccupations belliqueuses. Il paraît probable au soussigné que les États feraient bon accueil à une occasion de créer un tribunal pour trancher les différends d'ordre juridique qui peuvent surgir entre eux: ils montreraient ainsi, d'une manière concrète, leur attachement pour la Paix, pour cette Paix qui n'est pas la Paix armée, et pour les moyens qui permettent de la maintenir. La Cour proposée tendrait, suivant l'heureuse expression de M. Root, à "mettre la pratique des nations civilisées d'accord avec leurs professions de foi pacifiques." De plus, la création d'une Cour pour un nombre limité de Puissances, à l'heure actuelle, équivaudrait à la certitude que la question de l'établissement d'une Cour pour tous les membres de la Société des Nations, serait inscrite au programme de la Troisième Conférence, et que les divers Gouvernements étudieraient le problème afin de voir s'il ne pourrait être résolu à ladite Troisième Conférence.

Ce n'est pas tout: il est une dernière raison qui rendrait particulièrement opportune, à l'heure qu'il est, l'initiative du Ministre des Affaires Étrangères des Pays-Bas. Le 28 août 1913, le Palais de la Paix, qui abrite la Cour dite Cour permanente d'arbitrage, a été solennellement inauguré. D'ici peu, une Académie de droit international sera installée dans le

Digitized by Google

Palais de la Paix qui, à l'heure actuelle, n'est déjà plus un simple cadre que rien ne remplit. Les Puissances dont il a été question, ne seraient-elles pas disposées à entamer des négociations sur la demande du gouvernement des Pays-Bas, si bien que, lors de l'ouverture solennelle de l'Académie, qui aura lieu, on l'espère, au mois d'août de la présente année, le Ministre des Affaires Étrangères des Pays-Bas serait à même d'annoncer que, ces neuf Puissances sont tombées d'accord pour constituer et pour installer la Cour de justice arbitrale dans le Palais de la Paix, le transformant ainsi en Palais de justice?

Peut-être le soussigné s'est-il laissé aller à l'enthousiasme et peut-être celui-ci l'a-t-il, dans son esprit, emporté sur le sang-froid. Mais des années de réflexion ont créé en lui la conviction que l'établissement de la Cour est possible; qu'elle rendrait aux États des services plus grands encore que ceux qu'a rendus aux États de l'Union américaine la Cour Suprême des États-Unis; il ne peut chasser de son cerveau ce sentiment que, si le Ministre des Affaires Étrangères des Pays-Bas les en saisissait, les différentes Puissances qui se sont jusqu'ici déclarées disposées à constituer la Cour, consentiraient à le faire, avant que peu de mois aient passé, si bien que l'année 1914 demeurerait mémorable et par l'établissement d'une Académie permanente pour discuter et faire progresser le droit international, et par l'établissement d'une Cour de Justice véritablement permanente, pour interpréter et appliquer les principes du droit international, que l'Académie aurait revêtus du sceau de son approbation.

C'est peut-être un rêve, mais c'est un beau rêve, et sa réalisation contribuerait au bien de l'humanité. Les rêves d'aujourd'hui, dit-on, sont les réalités de demain. Puisse-t-il en être ainsi dans la question qui nous occupe: c'est l'espoir, c'est la prière que, chaque jour, forme le soussigné.

JAMES BROWN SCOTT.

La Haye, le *12 janvier 1914*.

Digitized by Google

Annexe 1

Projet de Convention, conclu à Paris, en mars 1910, par les représentants de l'Allemagne, des États-Unis d'Amérique, de la France et de la Grande-Bretagne, pour la mise en vigueur du projet recommandé par la Deuxième Conférence de la Paix d'une Convention relative à l'établissement d'une Cour de Justice Arbitrale.

S. M. l'Empereur d'Allemagne, Roi de Prusse . . .

Considérant que la Deuxième Conférence de la Paix, dans l'Acte final du 18 octobre 1907, a recommandé aux Puissances signataires l'adoption du projet annexé audit Acte d'une convention pour l'établissement d'une Cour de justice arbitrale et sa mise en vigueur dès qu'un accord serait intervenu sur le choix des juges et la constitution de la Cour;

Désireux de contribuer à la réalisation du vœu ainsi exprimé;

Estimant que, si l'on ne peut encore arriver à un accord général pour la mise en vigueur du projet ainsi recommandé, il est néanmoins utile d'établir une Cour de justice arbitrale qui pourra fonctionner en attendant un règlement ultérieur définitif;

Persuadés qu'une telle mesure, essentiellement provisoire, ne préjuge nullement l'accord qui pourra intervenir plus tard pour la constitution, a titre définitif, de la Cour de justice arbitrale; que cet accord pourra notamment se réaliser à la Troisième Conférence de la Paix;

Ont résolu de conclure une convention pour assurer la mise en vigueur du projet sus-indiqué et ont nommé pour leurs Plénipotentiaires, savoir:

. . . . . .

Digitized by Google

Lesquels, après avoir déposé leurs pleins pouvoirs, trouvés en bonne et due forme, sont convenus des dispositions suivantes:

ARTICLE PREMIER

Les Puissances contractantes conviennent de mettre en vigueur le projet annexé à l'Acte Final de la Deuxième Conférence de la Paix pour une convention relative à l'établissement d'une Cour de justice arbitrale, en apportant à ce projet les compléments indispensables indiqués ci-après. Ledit projet est joint à la présente convention et en fait partie intégrante.[1]

ARTICLE 2

La Cour de justice arbitrale fonctionne au nombre de quinze Juges; neuf Juges constituent le quorum nécessaire.

Le Juge absent ou empêché est remplacé par un suppléant.

ARTICLE 3

Les Juges et les Juges suppléants sont nommés par les Puissances contractantes.

Ils participent au fonctionnement de la Cour dans la proportion indiquée à l'article 15 de la Convention du 18 octobre 1907 pour l'établissement d'une Cour internationale des prises et au tableau annexé audit article.

Les Juges qui siègent à tour de rôle prennent rang d'après la date de leur entrée en fonctions.

ARTICLE 4

Si une Puissance contractante en litige n'a pas, d'après le tour de rôle, un Juge siégeant dans la Cour, elle peut demander que le Juge ou le Juge suppléant nommé par elle soit adjoint à la Cour pour le jugement de l'affaire.

---

[1]Voir, texte du Projet de Convention, *post*, p. 148.

Digitized by Google

ARTICLE 5

Le Conseil Administratif visé par le projet comprend les représentants diplomatiques des Puissances contractantes accrédités à La Haye et le Ministre des Affaires Étrangères des Pays-Bas.

ARTICLE 6

La Cour de justice arbitrale et sa Délégation prévue à l'article 6 du projet pourront être saisies même par des Puissances non contractantes. En ce cas, les frais et honoraires dus spécialement à raison de l'affaire qui les intéresse, seront supportés par Elles dans la mesure déterminée par la Cour ou sa Délégation, qui aura à tenir compte de ce qu'une seule des Parties en litige est ou non contractante ou de ce que la Cour se réunit spécialement pour l'affaire.

ARTICLE 7

Les frais généraux de la Cour de justice arbitrale sont supportés par les Puissances contractantes dans la proportion de leur participation au fonctionnement de la Cour, telle qu'elle est prévue par l'article 3 de la présente convention. La désignation des Juges suppléants ne donne pas lieu à contribution.

Le Conseil Administratif s'adresse aux Puissances pour obtenir les fonds nécessaires au fonctionnement de la Cour.

ARTICLE 8

La présente convention sera ratifiée et les ratifications seront déposées à La Haye, dès que dix-huit Puissances seront prêtes à ratifier et pourront fournir à la Cour neuf Juges et neuf Juges suppléants aptes à siéger effectivement.

ARTICLE 9

Les Puissances désignées à l'article 3 sont admises à signer

Digitized by Google

la présente convention jusqu'au dépôt des ratifications prévu par l'article 8.

Après le dépôt, elles seront toujours admises à y adhérer purement et simplement. La Puissance qui désire adhérer notifie par écrit son intention au Gouvernement des Pays-Bas, en lui transmettant en même temps l'acte d'adhésion, qui sera déposé dans les archives dudit Gouvernement. Celui-ci enverra, par la voie diplomatique, une copie certifiée conforme de la notification et de l'acte d'adhésion à toutes les Puissances désignées à l'alinéa précédent, en leur faisant savoir la date où il a reçu notification.

Article 10

Dans le cas où la présente convention n'est pas en vigueur pour toutes les Puissances désignées à l'article 3, le Conseil Administratif dresse, conformément aux dispositions de cet article, la liste des Juges et des Juges suppléants, pour lesquels les Puissances contractantes participent au fonctionnement de la Cour. Les Juges appelés à siéger à tour de rôle seront, pour le temps qui leur est attribué, répartis de manière que, dans la mesure du possible, la Cour fonctionne chaque année en nombre égal. Si le nombre des Juges suppléants dépasse celui des Juges, le nombre de ces derniers pourra être complété par des Juges suppléants désignés par le sort parmi celles des Puissances qui ne nomment pas de Juge titulaire.

La liste ainsi dressée par le Conseil Administratif sera notifiée aux Puissances contractantes. Elle sera revisée quand le nombre de celles-ci sera modifié par suite d'adhésions ou de dénonciations.

Le changement à opérer par suite d'une adhésion ne se produira qu'à partir du 1er janvier qui suit la date à laquelle l'adhésion a son effet.

Quand le nombre total des Juges est inférieur à onze, sept juges constituent le quorum nécessaire.

Digitized by Google

Annexe 2

Projet de Convention pour la mise en vigueur du projet recommandé par la Deuxième Conférence de la Paix d'une Convention relative à l'établissement d'une Cour de Justice Arbitrale.

Sa Majesté l'Empereur d'Allemagne, Roi de Prusse . . .

Considérant que la Deuxième Conférence de la Paix, dans l'Acte final du 18 octobre 1908, a recommandé aux Puissances signataires l'adoption du projet, annexé audit Acte, d'une convention pour l'établissement d'une Cour de justice arbitrale et sa mise en vigueur, dès qu'un accord serait intervenu sur le choix des Juges et la constitution de la Cour;

Désireux de contribuer à la réalisation du vœu ainsi exprimé;

Estimant que, si l'on ne peut encore arriver à un accord général pour la mise en vigueur du projet ainsi recommandé, il est néanmoins utile d'établir une Cour de justice arbitrale qui pourra fonctionner en attendant un règlement ultérieur définitif;

Persuadés qu'une telle mesure, essentiellement provisoire, ne préjuge nullement l'accord qui pourrait intervenir plus tard pour la constitution à titre définitif de la Cour de justice arbitrale; que cet accord pourra notamment se réaliser à la Troisième Conférence de la Paix;

Ont résolu de conclure une convention pour assurer la mise en vigueur du projet sus-indiqué, et ont nommé pour Leurs Plénipotentiaires, savoir:

. . . . . .

Lesquels, après avoir déposé leurs pleins pouvoirs, trouvés en bonne et due forme, sont convenus des dispositions suivantes:

Digitized by Google

ARTICLE PREMIER

Les Puissances contractantes conviennent de mettre en vigueur le projet annexé à l'Acte Final de la Deuxième Conférence de la Paix pour une convention relative à l'établissement d'une Cour de justice arbitrale, en apportant à ce projet les compléments indispensables indiqués ci-après. Ledit projet est joint à la présente convention et en fait partie intégrante.

ARTICLE 2

La Cour de justice arbitrale fonctionne au nombre de quinze juges; neuf juges constituent le quorum nécessaire.

Le juge absent ou empêché est remplacé par le suppléant.

ARTICLE 3

Les Juges et les Juges suppléants sont nommés par les Puissances contractantes.

Ils participent au fonctionnement de la Cour dans la proportion indiquée à l'article 15 de la Convention du 18 octobre 1907 pour l'établissement d'une Cour internationale des prises et au tableau annexé au dit article.

Les Juges qui siègent à tour de rôle prennent rang d'après la date de leur entrée en fonctions.

ARTICLE 4

Si une Puissance contractante en litige n'a pas, d'après le tour de rôle, un Juge siégeant dans la Cour, Elle peut demander que le Juge ou le Juge suppléant nommé par elle soit adjoint à la Cour pour le jugement de l'affaire.

ARTICLE 5

Le Conseil d'Administratif visé par l'article 12 du Projet comprend les représentants diplomatiques des Puissances con-

Digitized by Google

tractantes accrédités à La Haye et le Ministre des Affaires Étrangères des Pays-Bas.

ARTICLE 6

Par dérogation à l'article 21 du Projet, la Cour de justice arbitrale et sa Délégation, prévue à l'article 6 du dit Projet pourront être saisies même par des Puissances non contractantes. En ce cas les frais et honoraires dus spécialement à raison de l'affaire qui les intéresse, seront supportés par Elles dans la mesure déterminée par la Cour ou sa Délégation, qui aura à tenir compte de ce qu'une seule des Parties en litige est non contractante ou de ce que la Cour se réunit spécialement pour l'affaire.

ARTICLE 7

Nonobstant les termes de l'article 28 du Projet, les Parties peuvent, dans chaque instance, revendiquer le droit de faire usage de leur propre langue.

ARTICLE 8

Les frais généraux de la Cour de justice arbitrale sont supportés par les Puissances contractantes dans la proportion de leur participation au fonctionnement de la Cour, telle qu'elle est prévue par l'article 3 de la présente convention. La désignation des Juges suppléants ne donne pas lieu à contribution.

Le Conseil Administratif s'adresse aux Puissances pour obtenir les fonds nécessaires au fonctionnement de la Cour.

ARTICLE 9

La présente convention sera ratifiée et les ratifications seront déposées à La Haye dès que dix-huit Puissances seront prêtes à ratifier et pourront fournir à la Cour neuf Juges et neuf Juges suppléants aptes à siéger effectivement.

Digitized by Google

ARTICLE 10

Les Puissances désignées à l'article 3, paragraphe 2, sont admises à signer la présente convention jusqu'au dépôt des ratifications prévu par l'article 8.

Après le dépôt, elles seront toujours admises à y adhérer purement et simplement. La Puissance qui désire adhérer notifie par écrit son intention au Gouvernement des Pays-Bas, en Lui transmettant en même temps l'acte d'adhésion, qui sera déposé dans les archives du dit Gouvernement. Celui-ci enverra par la voie diplomatique, une copie certifiée conforme de la notification et de l'acte d'adhésion à toutes les Puissances désignées à l'alinéa précédent, en leur faisant savoir la date où il a reçu notification.

ARTICLE 11

Dans le cas où la présente Convention n'est pas en vigueur pour toutes les Puissances désignées à l'article 3, paragraphe 2, le Conseil Administratif dresse, conformément aux dispositions de cet article, la liste des Juges et des Juges suppléants, pour lesquels les Puissances contractantes participent au fonctionnement de la Cour. Les Juges appelés à siéger à tour de rôle seront, pour le temps qui leur est attribué, répartis de manière que, dans la mesure du possible, la Cour fonctionne chaque année en nombre égal; si le nombre des Juges suppléants dépasse celui des Juges, le nombre de ces derniers pourra être complété par des Juges suppléants désignés par le sort parmi celles des Puissances qui ne nomment pas de Juge titulaire.

La liste ainsi dressée par le Conseil Administratif sera notifiée aux Puissances contractantes. Elle sera revisée quand le nombre de celles-ci sera modifié par suite d'adhésions ou de dénonciations.

Le changement à opérer par suite d'une adhésion ne se pro-

Digitized by Google

duira qu'à partir du 1er janvier qui suit la date à laquelle l'adhésion a son effet.

Quand le nombre total des Juges est inférieur à onze, sept Juges constituent le quorum nécessaire.

Digitized by Google

Annexe 3

Projet de Convention pour l'établissement d'une Cour de Justice Arbitrale par et pour l'Allemagne, les États-Unis d'Amérique, l'Autriche-Hongrie, la France, la Grande-Bretagne, l'Italie, le Japon, les Pays-Bas, la Russie.

Sa Majesté l'Empereur d'Allemagne, Roi de Prusse . . .

Considérant que la Deuxième Conférence de la Paix, dans l'Acte final du 18 octobre 1907, a recommandé aux Puissances signataires l'adoption du projet annexé audit Acte, d'une convention pour l'établissement d'une Cour de justice arbitrale et sa mise en vigueur, dès qu'un accord serait intervenu sur le choix des Juges et la constitution de la Cour;

Désireux de contribuer à la réalisation du vœu ainsi exprimé;

Estimant que, si l'on ne peut encore arriver à un accord général pour la mise en vigueur du projet ainsi recommandé, il est néamoins utile d'établir une Cour de justice arbitrale qui pourra fonctionner en attendant un règlement ultérieur définitif;

Persuadés qu'une telle mesure, essentiellement provisoire, ne préjuge nullement l'accord qui pourrait intervenir plus tard pour la constitution à titre définitif de la Cour de justice arbitrale; que cet accord pourra notamment se réaliser à la Troisième Conférence de la Paix;

Ont résolu de conclure une convention pour assurer la mise en vigueur du projet sus-indiqué, et ont nommé pour Leurs Plénipotentiaires, savoir:

. . . . . .

Lesquels, après avoir déposé leurs pleins pouvoirs, trouvés

Digitized by Google

en bonne et due forme, sont convenus des dispositions suivantes:

ARTICLE PREMIER

Les Puissances contractantes conviennent de mettre en vigueur le projet annexé à l'Acte Final de la Deuxième Conférence de la Paix pour une convention relative à l'établissement d'une Cour de justice arbitrale, en apportant à ce projet les compléments indispensables indiqués ci-après. Ledit projet est joint à la présente convention et en fait partie intégrante.

ARTICLE 2

La Cour de justice arbitrale fonctionne au nombre de neuf Juges; cinq Juges constituent le quorum nécessaire.

ARTICLE 3

Chaque Puissance contractante nomme un Juge; la durée de ses fonctions est égale à celle de la Convention.

Les Juges prennent rang d'après la date de leur entrée en fonctions.

ARTICLE 4

Le Conseil Administratif visé par l'article 12 du Projet comprend les représentants diplomatiques des Puissances contractantes accrédités à La Haye et le Ministre des Affaires Étrangères des Pays-Bas.

ARTICLE 5

Par dérogation à l'article 21 du Projet, la Cour de justice arbitrale et sa Délégation prévue à l'article 6 audit Projet pourront être saisies même par des Puissances non contractantes.

Si le différend soumis à la Cour de justice arbitrale ou à sa Délégation, existe entre une Puissance contractante et une Puissance non contractante, Celle-ci a le droit de nommer un

Digitized by Google

Juge, pour prendre part à l'examen et au jugement du litige. Si les Puissances en litige ne sont pas Puissances contractantes, Chacune d'elles a le droit de nommer un Juge, pour prendre part à l'examen et au jugement du litige.

Dans ces cas, les honoraires des Juges nommés par la ou les Puissances non contractantes sont à la charge de la Puissance qui les nomme, et les frais et droits afférents à l'instance soumise par une ou plusieurs Puissances non contractantes, sont supportés par Celles-ci, dans la mesure déterminée par la Cour ou sa Délégation, qui aura à tenir compte de ce que l'une ou les deux Parties en litige ne sont pas Puissances contractantes ou de ce que la Cour se réunit spécialement pour l'affaire.

Article 6

Nonobstant les termes de l'article 23 du Projet, les Parties peuvent, dans chaque instance, revendiquer le droit de faire usage de leur propre langue.

Article 7

Les frais généraux de la Cour sont supportés également par les Puissances contractantes.

Le Conseil Administratif s'adresse aux Puissances pour obtenir les fonds nécessaires au fonctionnement de la Cour.

Article 8

La présente convention sera ratifiée et les ratifications seront déposées à La Haye, dès que sept Puissances seront prêtes à ratifier et pourront fournir à la Cour cinq Juges.

Digitized by Google

Annexe 4

Projet d'une Convention relative à l'établissement d'une Cour de Justice Arbitrale[1]

Titre I.—*Organisation de la Cour de Justice Arbitrale*

Article Premier

Dans le but de faire progresser la cause de l'arbitrage, les Puissances contractantes conviennent d'organiser, sans porter atteinte à la Cour permanente d'arbitrage, une Cour de justice arbitrale, d'un accès libre et facile, réunissant des juges représentant les divers systèmes juridiques du monde, et capable d'assurer la continuité de la jurisprudence arbitrale.

Article 2

La Cour de justice arbitrale se compose de juges et de juges suppléants choisis parmi les personnes jouissant de la plus haute considération morale et qui tous devront remplir les conditions requises, dans leurs pays respectifs, pour l'admission dans la haute magistrature, ou être des jurisconsultes d'une compétence notoire en matière de droit international.

Les juges et les juges suppléants de la Cour sont choisis, autant que possible, parmi les membres de la Cour permanente d'arbitrage. Le choix sera fait dans les six mois qui suivront la ratification de la présente Convention.

Article 3

Les juges et les juges suppléants sont nommés pour une période de douze ans à compter de la date où la nomination

---

[1]Projet de Convention adopté par la Deuxième Conférence de la Paix; il en est parlé aux articles 1 des trois précédents Projets de Conventions, *ante*, pp. 136, 140, 145, dont il forme partie intégrante.

Digitized by Google

aura été notifiée au Conseil administratif institué par la Convention pour le règlement pacifique des conflits internationaux. Leur mandat peut être renouvelé.

En cas de décès ou de démission d'un juge ou d'un juge suppléant, il est pourvu à son remplacement selon le mode fixé pour sa nomination. Dans ce cas, la nomination est faite pour une nouvelle période de douze ans.

Article 4

Les juges de la Cour de justice arbitrale sont égaux entre eux et prennent rang d'après la date de la notification de leur nomination. La préséance appartient au plus âgé, au cas où la date est la même.

Les juges suppléants sont, dans l'exercice de leurs fonctions, assimilés aux juges titulaires. Toutefois, ils prennent rang après ceux-ci.

Article 5

Les juges jouissent des privilèges et immunités diplomatiques dans l'exercice de leurs fonctions et en dehors de leurs pays.

Avant de prendre possession de leur siège, les juges et les juges suppléants doivent, devant le Conseil administratif, prêter serment ou faire une affirmation solennelle d'exercer leurs fonctions avec impartialité et en toute conscience.

Article 6

La Cour désigne annuellement trois juges qui forment une Délégation spéciale et trois autres destinés à les remplacer en cas d'empêchement. Ils peuvent être réélus. L'élection se fait au scrutin de liste. Sont considérés comme élus ceux qui réunissent le plus grand nombre de voix. La Délégation élit elle-même son Président, qui, à défaut d'une majorité, est désigné par le sort.

Digitized by Google

Un membre de la Délégation ne peut exercer ses fonctions quand la Puissance qui l'a nommé, ou dont il est le national, est une des Parties.

Les membres de la Délégation terminent les affaires qui leur ont été soumises, même au cas où la période pour laquelle ils ont été nommés juges serait expirée.

Article 7

L'exercice des fonctions judiciaires est interdit au juge dans les affaires au sujet desquelles il aura, à un titre quelconque, concouru à la décision d'un Tribunal national, d'un Tribunal d'arbitrage ou d'une Commission d'enquête, ou figuré dans l'instance comme conseil ou avocat d'une Partie.

Aucun juge ne peut intervenir comme agent ou comme avocat devant la Cour de justice arbitrale ou la Cour permanente d'arbitrage, devant un Tribunal spécial d'arbitrage ou une Commission d'enquête, ni y agir pour une Partie en quelque qualité que ce soit, pendant toute la durée de son mandat.

Article 8

La Cour élit son Président et son Vice-Président à la majorité absolue des suffrages exprimés. Après deux tours de scrutin, l'élection se fait à la majorité relative et, en cas de partage des voix, le sort décide.

Article 9

Les juges de la Cour de justice arbitrale reçoivent une indemnité annuelle de six mille florins néerlandais. Cette indemnité est payée à l'expiration de chaque sémestre à dater du jour de la première réunion de la Cour.

Pendant l'exercice de leurs fonctions au cours des sessions ou dans les cas spéciaux prévus par la présente Convention, ils touchent une somme de cent florins par jour. Il leur est alloué, en outre, une indemnité de voyage fixée d'après les

Digitized by Google

règlements de leur pays. Les dispositions du présent alinéa s'appliquent aussi aux juges suppléants remplaçant les juges.

Ces allocations, comprises dans les frais généraux de la Cour, prévus par l'article 31, sont versées par l'entremise du Bureau international institué par la Convention pour le règlement pacifique des conflits internationaux.

Article 10

Les juges ne peuvent recevoir de leur propre Gouvernement ou de celui d'une autre Puissance aucune rémunération pour des services rentrant dans leurs devoirs comme membres de la Cour.

Article 11

La Cour de justice arbitrale a son siège à La Haye et ne peut, sauf le cas de force majeure, le transporter ailleurs.

La Délégation peut, avec l'assentiment des Parties, choisir un autre lieu pour ses réunions si des circonstances particulières l'exigent.

Article 12

Le Conseil administratif remplit à l'égard de la Cour de justice arbitrale les fonctions qu'il remplit à l'égard de la Cour permanente d'arbitrage.

Article 13

Le Bureau international sert de greffe à la Cour de justice arbitrale et doit mettre ses locaux et son organisation à la disposition de la Cour. Il a la garde des archives et la gestion des affaires administratives.

Le Secrétaire-Général du Bureau remplit les fonctions de greffier.

Les secrétaires adjoints au greffier, les traducteurs et les sténographes nécessaires sont désignés et assermentés par la Cour.

Digitized by Google

ARTICLE 14

La Cour se réunit en session une fois par an. La session commence le troisième mercredi de juin et dure tant que l'ordre du jour n'aura pas été épuisé.

La Cour ne se réunit pas en session, si la Délégation estime que cette réunion n'est pas nécessaire. Toutefois, si une Puissance est partie à un litige actuellement pendant devant la Cour et dont l'instruction est terminée ou va être terminée, elle a le droit d'exiger que la session ait lieu.

En cas de nécessité, la Délégation peut convoquer la Cour en session extraordinaire.

ARTICLE 15

Un compte-rendu des travaux de la Cour sera dressé chaque année par la Délégation. Ce compte-rendu sera transmis aux Puissances contractantes par l'intermédiaire du Bureau international. Il sera communiqué aussi à tous les juges et juges suppléants de la Cour.

ARTICLE 16

Les juges et les juges suppléants, membres de la Cour de justice arbitrale, peuvent aussi être nommés aux fonctions de juge et de juge suppléant dans la Cour internationale des prises.

TITRE II.—*Compétence et Procédure*

ARTICLE 17

La Cour de justice arbitrale est compétente pour tous les cas qui sont portés devant elle, en vertu d'une stipulation générale d'arbitrage ou d'un accord spécial.

ARTICLE 18

La Délégation est compétente:

1. pour juger les cas d'arbitrage visés à l'article précédent,

Digitized by Google

si les Parties sont d'accord pour réclamer l'application de la procédure sommaire, réglée au Titre IV, Chapitre 4 de la Convention pour le règlement pacifique des conflits internationaux.

2. pour procéder à une enquête en vertu et en conformité du Titre III de ladite Convention en tant que la Délégation en est chargée par les Parties agissant d'un commun accord. Avec l'assentiment des Parties et par dérogation à l'article 7, alinéa 1, les membres de la Délégation ayant pris part à l'enquête peuvent siéger comme juges, si le litige est soumis à l'arbitrage de la Cour ou de la Délégation elle-même.

Article 19

La Délégation est, en outre, compétente pour l'établissement du compromis visé par l'article 52 de la Convention pour le règlement pacifique des conflits internationaux, si les Parties sont d'accord pour s'en remettre à la Cour.

Elle est également compétente, même si la demande est faite seulement par l'une des Parties, après qu'un accord par la voie diplomatique a été vainement essayé, quand il s'agit:

1°. d'un différend rentrant dans un traité d'arbitrage général conclu ou renouvelé après la mise en vigueur de cette Convention et qui prévoit pour chaque différend un compromis, et n'exclut pour l'établissement de ce dernier ni explicitement ni implicitement la compétence de la Délégation. Toutefois, le recours à la Cour n'a pas lieu si l'autre Partie déclare qu'à son avis le différend n'appartient pas à la catégorie des questions à soumettre à un arbitrage obligatoire, à moins que le traité d'arbitrage ne confère au tribunal arbitral le pouvoir de décider cette question préalable.

2°. d'un différend provenant de dettes contractuelles réclamées à une Puissance par une autre Puissance comme dues à ses nationaux, et pour la solution duquel l'offre d'arbitrage a

Digitized by Google

été acceptée. Cette disposition n'est pas applicable si l'acceptation a été subordonnée à la condition que le compromis soit établi selon un autre mode.

ARTICLE 20

Chacune des Parties a le droit de désigner un juge de la Cour pour prendre part, avec voix délibérative, à l'examen de l'affaire soumise à la Délégation.

Si la Délégation fonctionne en qualité de Commission d'enquête, ce mandat peut être confié à des personnes prises en dehors des juges de la Cour. Les frais de déplacement et la rétribution à allouer auxdites personnes sont fixés et supportés par les Puissances qui les ont nommés.

ARTICLE 21

L'accès de la Cour de justice arbitrale, instituée par la présente Convention, n'est ouvert qu'aux Puissances contractantes.

ARTICLE 22

La Cour de justice arbitrale suit les règles de procédure édictées par la Convention pour le règlement pacifique des conflits internationaux, sauf ce qui est prescrit par la présente Convention.

ARTICLE 23

La Cour décide du choix de la langue dont elle fera usage, et des langues dont l'emploi sera autorisé devant elle.

ARTICLE 24

Le Bureau international sert d'intermédiaire pour toutes les communications à faire aux juges au cours de l'instruction prévue à l'article 63, alinéa 2 de la Convention pour le règlement pacifique des conflits internationaux.

Digitized by Google

ARTICLE 25

Pour toutes les notifications à faire, notamment aux Parties, aux témoins et aux experts, la Cour peut s'adresser directement au Gouvernement de la Puissance sur le territoire de laquelle la notification doit être effectuée. Il en est de même s'il s'agit de faire procéder à l'établissement de tout moyen de preuve.

Les requêtes adressées à cet effet ne peuvent être refusées que si la Puissance requise les juge de nature à porter atteinte à sa souveraineté ou à sa sécurité. S'il est donné suite à la requête, les frais ne comprennent que les dépenses d'exécution réellement effectuées.

La Cour a également la faculté de recourir à l'intermédiaire de la Puissance sur le territoire de laquelle elle a son siège.

Les notifications à faire aux Parties dans le lieu où siège la Cour peuvent être exécutées par le Bureau international.

ARTICLE 26

Les débats sont dirigés par le Président ou le Vice-Président et, en cas d'absence ou d'empêchement de l'un et de l'autre, par le plus ancien des juges présents.

Le juge nommé par une des Parties ne peut siéger comme Président.

ARTICLE 27

Les délibérations de la Cour ont lieu à huis clos et restent secrètes.

Toute décision est prise à la majorité des juges présents. Si la Cour siège en nombre pair et qu'il y ait partage des voix, la voix du dernier des juges, dans l'ordre de préséance établi d'après l'article 4, alinéa 1, ne sera pas comptée.

ARTICLE 28

Les arrêts de la Cour doivent être motivés. Ils mentionnent

Digitized by Google

les noms des juges qui y ont participé; ils sont signés par le Président et par le greffier.

Article 29

Chaque Partie supporte ses propres frais et une part égale des frais spéciaux de l'instance.

Article 30

Les dispositions des articles 21 à 29 seront appliquées par analogie dans la procédure devant la Délégation.

Lorsque le droit d'adjoindre un membre à la Délégation n'a été exercé que par une seule Partie, la voix du membre adjoint n'est pas comptée, s'il y a partage de voix.

Article 31

Les frais généraux de la Cour sont supportés par les Puissances contractantes.

Le Conseil administratif s'adresse aux Puissances pour obtenir les fonds nécessaires au fonctionnement de la Cour.

Article 32

La Cour fait elle-même son règlement d'ordre intérieur qui doit être communiqué aux Puissances contractantes.

Après la ratification de la présente Convention, la Cour se réunira aussitôt que possible, pour élaborer ce règlement, pour élire le Président et le Vice-Président ainsi que pour désigner les membres de la Délégation.

Article 33

La Cour peut proposer des modifications à rapporter aux dispositions de la présente Convention qui concernent la procédure. Ces propositions sont communiquées par l'intermé-

Digitized by Google

diaire du Gouvernement des Pays-Bas aux Puissances contractantes qui se concerteront sur la suite à y donner.

TITRE III.—*Dispositions Finales*

ARTICLE 34

La présente Convention sera ratifiée dans le plus bref délai possible.

Les ratifications seront déposées à La Haye.

Il sera dressé du dépôt de chaque ratification un procès-verbal, dont une copie, certifiée conforme, sera remise par la voie diplomatique à toutes les Puissances signataires.

ARTICLE 35

La Convention entrera en vigueur six mois après sa ratification.

Elle aura une durée de douze ans, et sera renouvelée tacitement de douze ans en douze ans, sauf dénonciation.

La dénonciation devra être notifiée, au moins deux ans avant l'expiration de chaque période, au Gouvernement des Pays-Bas qui en donnera connaissance aux autres Puissances.

La dénonciation ne produira effet qu'à l'égard de la Puissance qui l'aura notifiée. La Convention restera exécutoire dans les rapports entre les autres Puissances.

Digitized by Google

Digitized by Google

II.—État de la Cour de justice internationale

Digitized by Google

Digitized by Google

ÉTAT DE LA COUR DE JUSTICE INTERNATIONALE

Lorsque la délégation des États-Unis, agissant sous les instructions spécifiques de M. Elihu Root, alors Secrétaire d'État, proposa à la Deuxième Conférence de la Paix, tenue à La Haye en 1907, la création d'une cour internationale de justice réellement permanente, la proposition qui avait été depuis longtemps nourrie par les penseurs éclairés, cessa d'être académique; car un pays jouissant d'un certain respect dans la société des nations, n'avait pas seulement confessé publiquement sa croyance dans la possibilité d'une institution de ce genre, et dans les services qu'elle pourrait rendre, mais encore avait demandé aux nations, réunies en conférence, de coopérer à son établissement. L'idée n'était ni neuve ni nouvelle; mais sa soumission par un Gouvernement à une conférence internationale était loin d'être un événement de peu d'importance. Les délégués étaient sceptiques et exprimaient leurs craintes; mais lorsque l'Allemagne et la Grande-Bretagne s'unirent pour former un projet dans le but de créer une cour de ce genre avec le loyal et confiant support de la France, il fut clair que la proposition devait être prise au sérieux.

Comme résultat de semaines, et vraiment de mois de discussion, pendant lesquels les amis et les ennemis de la nouvelle institution exprimèrent leurs vues, on adopta un projet de convention de trente-cinq articles, tendant à l'organisation, à la juridiction et à la procédure du tribunal, qui à partir de ce moment reçut le nom de Cour de justice arbitrale. Ce projet était et reste encore un torse, à cause de l'inhabilité de la Conférence à s'entendre au sujet d'une méthode généralement satisfaisante pour nommer les juges; mais on sentit que cet obstacle pouvait être levé, et la Conférence remit la question entre les mains de la diplomatie, recommandant "aux

Digitized by Google

Puissances signataires l'adoption du projet . . . de Convention pour l'établissement d'une Cour de justice arbitrale, et sa mise en vigueur dès qu'un accord sera intervenu sur le choix des juges et la constitution de la Cour."

Si l'on se rend compte des difficultés apparemment insurmontables qui vinrent s'opposer à la création de la Cour permanente d'arbitrage par la Première Conférence de La Haye, il est évident que la proposition de créer une Cour internationale permanente de justice eût été rejetée, si elle avait été portée devant cet auguste assemblage. La prise en considération et l'accord qui s'était établi sur son institution par la Deuxième Conférence montre les progrès qui avaient été faits dans l'intervalle, même bien que le temple de justice n'eût pas encore reçu la dernière main, lors de sa remise par les constructeurs. Le temps est un grand allié du progrès, et il y a tout lieu de croire que si la cour en question n'a pas été constituée d'une manière définitive dans l'intervalle entre la Deuxième et la Troisième Conférence, l'opinion publique mettra la Troisième Conférence en état de compléter sa structure.

L'état d'opinion aujourd'hui.

La situation aujourd'hui est bien différente de celle qui existait quand la proposition fut faite à la Deuxième Conférence. Il ne serait pas juste de dire qu'on n'ait pas discuté le besoin ou l'utilité d'une cour internationale de justice; mais il est strictement dans les limites de la vérité de dire qu'elle n'avait pas été prise en considération par ce qu'on se plairait à appeler des hommes pratiques, encore beaucoup moins par des hommes d'état en charge. De temps à autre et ça et là, un publiciste avait proposé la création d'une institution de ce genre; mais le plan échoua, comme s'il avait été mort-né. Généralement les publicistes ne l'ont pas examinée et ne l'ont pas traitée au sérieux. Cependant l'influence de la Conférence de La Haye est si grande, et ses recommandations si persuasives, que l'on a vu des germes de possibilité dans ce qu'auparavant on avait regardé comme utopique. Des publicistes, des professeurs de droit international, des sociétés sa-

Digitized by Google

vantes, des négociants et industriels considèrent maintenant la Cour que l'on s'est proposé de créer, non seulement comme faisable, mais encore comme essentielle au progrès du monde entier. Un sentiment s'est créé en sa faveur, et ce sentiment, largement concentré aux États-Unis, s'est frayé un chemin, pour se servir d'une expression théologique, *in partibus infidelium.*

L'*onus probandi* a changé ou est en train de changer, et l'antagoniste de l'institution sent qu'il est mis en demeure de justifier son opposition, tandis que le partisan n'a pas besoin de justifier sa croyance. Il ne faut pas se mettre dans l'esprit que la bataille est gagnée, car il reste beaucoup à faire. Cependant, il est à penser qu'il existe des forces qui aboutiront à une victoire, et l'on peut dire presque sans crainte de contradiction, que ce qui était l'espoir de quelques-uns est devenu la conviction d'un grand nombre, et que le sentiment qui était confiné dans certaines localités est devenu l'opinion prédominante des nations. La présentation de la proposition par la délégation des États-Unis à la Deuxième Conférence et son adoption, ont été un événement international. L'établissement de la Cour est une matière de politique internationale, et sa réussite ne semble être qu'une question de temps; car même bien que sa création soit retardée, et quoique beaucoup de ses partisans qui sont actuellement en vie puissent ne pas la voir réalisée, les années qui pourront s'écouler avant qu'elle n'administre la justice entre les nations, tout importantes qu'elles soient pour les individus en particulier, ne sont rien dans les vies des nations.

Raisons pour sa proposition et son but.

Par suite de ces circonstances, il semble bon d'exposer, quoique en peu de mots et d'une manière imparfaite, les raisons qui ont conduit à sa proposition, les arguments qui ont été avancés pour sa création, les services que, d'après la croyance, elle est appelée à rendre à la société des nations, et de rendre clair l'état actuel de la proposition.

Digitized by Google

Le premier article du projet de convention dont on a parlé expose dans l'espace d'un seul paragraphe, et en des termes clairs et incontestables, non seulement le but et les intentions des partisans d'une cour permanente de justice internationale, mais encore sa relation avec la Cour dite permanente d'arbitrage. "Dans le but," on a dit, "de faire progresser la cause de l'arbitrage, les Puissances contractantes conviennent d'organiser, sans porter atteinte à la Cour permanente d'arbitrage, une Cour de justice arbitrale, d'un accès libre et facile, réunissant des juges représentant les divers systèmes juridiques du monde, et capable d'assurer la continuité de la jurisprudence arbitrale." Comme l'entière portée de cet article sera expliquée plus tard, il ne semble pas à propos de s'étendre ici davantage en commentaires à son sujet, si ce n'est de dire qu'on avait l'intention de former une cour permanente, qui serait composée de juges choisis au moment de constituer la cour, et non pas nommés pour le cas particulier à juger. On devait choisir les juges de manière à ce qu'ils apportent dans l'exercice de leurs fonctions, les connaissances et l'expérience acquises par suite d'années de pratique dans différents systèmes juridiques. En raison de la permanence des juges ainsi choisis, on sentait qu'il y aurait continuité dans leurs décisions, donnant pour résultat que le droit international serait développé par ses jugements, de même que le droit national se développe par les décisions des cours nationales. Finalement, on se proposait de la faire libre et de la rendre facile d'accès, c'est-à-dire ouverte aux nations contractantes comme les cours nationales sont ouvertes aux plaideurs, et facile d'accès parce qu'elle serait une cour existante, et non pas une cour dont on aurait à choisir les juges pour chaque cas qui lui serait soumis.

Telle est en aussi peu de mots que possible la proposition des délégations de l'Allemagne, des États-Unis et de la Grande-Bretagne, proposition à laquelle s'était ralliée la délégation française, quoiqu'elle ne fît point partie du projet lors de sa

Digitized by Google

présentation première. Il est à remarquer, et on mentionne ici le fait à cause de son importance, que la Cour permanente d'arbitrage projetée par la Première Conférence de La Haye ne sera point changée. Elle est pour exister, et non pour être supplantée par l'institution plus récente. Les nations ont à choisir l'une ou l'autre, suivant la nature de la controverse, ou selon leur bon plaisir. La question se présente naturellement d'elle-même: quel progrès a-t-il été fait devers son établissement? Mais comme la proposition n'aurait pu être faite en 1907 à moins que le principe d'arbitrage n'eût été accepté par les nations de manière à suggérer le besoin d'une cour permanente où l'on pût soumettre les controverses s'élevant entre nations, et rendre une décision à leur sujet, il semble bon de suivre brièvement le mouvement en faveur de l'arbitrage qui, commençant par le traité de Jay en 1794, entre la Grande-Bretagne et les États-Unis, s'est terminé à la Première Conférence de La Haye par la création de la Cour dite permanente et du code de procédure arbitrale, contenu dans la Convention pour le règlement pacifique des conflits internationaux adoptée par la Conférence et acceptée depuis par les nations en général.

Il faudra aussi considérer les provisions de la Cour permanente d'arbitrage, ses avantages qui sont nombreux, et ses défauts qui sont graves, avant d'examiner en détail la cour proposée de justice internationale.

Histoire préliminaire du mouvement en faveur de l'arbitrage.

En citant deux extraits de deux publicistes européens de distinction, l'un écrit pendant les terribles heures de la Révolution Française, et l'autre après la fin des guerres de la révolution et la chute de l'Empire, on pourra peut-être mieux voir l'état d'esprit qui prévalait à ces deux périodes. Le premier est de Georges Frédéric de Martens, que l'on regarde à juste titre comme l'un des fondateurs du droit international: en parlant de l'arbitrage, il dit que "cette mesure, très usitée dans tout le cours du moyen âge, n'a pas été entièrement abandonnée

Digitized by Google

jusqu'à ce jour, mais les exemples d'arbitrages offerts et acceptés sont devenus rares de plus en plus par l'expérience des inconvénients qui semblent être presque inséparables de ce moyen, ordinairement insuffisant surtout par le défaut d'un pouvoir exécutif." Le second est d'un écrivain, aussi publiciste allemand distingué et, comme Martens, un homme de grande expérience et de science profonde, il s'exprime ainsi "ce moyen a été presque entièrement négligé depuis plusieurs siècles. A en juger par les manifestes et les proclamations, jamais souverain n'a fait la guerre que malgré lui, et après avoir tout fait et essayé pour l'éviter. Pourquoi donc n'en revient-on jamais aux arbitres? Tout au plus, on accepte la médiation d'une tierce Puissance, mais qui reste presque toujours sans effet. Il n'y a donc plus, pour ainsi dire, que la guerre qui puisse assurer l'inviolabilité des droits."[1]

Si cependant l'aspect général sur le Continent était voilé de ténèbres et apparemment sans espoir, la Grande-Bretagne et la vigoureuse nation qui était sortie de son sein de l'autre côté de l'Atlantique, avaient déjà eu recours à l'arbitrage pour le règlement de leurs questions en litige, et elles avaient amené de nouveau dans la pratique des nations l'agence de règlement pacifique, qui dans les cent dernières années a été si productive en résultats avantageux. Pour comprendre les raisons qui conduisirent la Grande-Bretagne et les États-Unis à se mettre d'accord pour soumettre leurs différends existants à l'arbitrage, et en insérant des clauses arbitrales dans le traité de Jay, "à revenir aux arbitres," pour se servir des paroles mêmes de Klüber, il est à propos d'exposer d'avance quelques observations générales.

D'abord, au sujet de la Grande-Bretagne. Tout en reconnaissant que Monsieur Jay négocia le traité avec Lord Grenville, à cette époque Ministre des Affaires Étrangères, on pense que le Cabinet de Monsieur Pitt penchait du côté de l'arbitrage

[1] Klüber, *Droit des gens moderne de l'Europe*, 2e édition, p. 456 *n*.

Digitized by Google

à cause de la présence dans ce cabinet du premier Lord Liverpool, qui était président du Conseil du Commerce et Chancelier du Duché de Lancastre, expert en matières commerciales, et champion de l'arbitrage résolu et franc dans ses paroles. Dans un ouvrage publié en 1785, et intitulé: *Recueil Général de Traités entre la Grande-Bretagne et les Autres Puissances de 1648 à 1783*, Sa Seigneurie appelait une attention toute particulière aux traités arbitraux conclus par Cromwell. Il en fait mention comme "d'une pièce avec tout le reste des négociations de Cromwell," et "qu'ils parlaient si bien d'eux-mêmes qu'ils n'avaient pas besoin d'éclaircissements." Comme son torisme était incontestable, il fallait vraiment que Lord Liverpool fût un partisan convaincu de l'arbitrage, car dans ces jours l'éloge de Cromwell était loin d'être populaire, et était considéré presque comme un acte de haute trahison dans les cercles officiels. Néanmoins, Lord Liverpool se sentait justifié en disant que les traités d'arbitrage de Cromwell "montrent le bon côté de cet homme qui, dans le jour favorable où ces circonstances particulières le mettaient, est digne d'imitation; c'est pourquoi ceux qui écrivent à son sujet ou qui parlent de lui avec une passion haineuse devraient songer, si ces faits sont vrais et qu'ils se trouvent dans l'impossibilité d'exposer les mêmes en faveur de leurs rois favoris, au terrible sarcasme qui retombe sur eux en voyant un homme qu'ils voulaient avilir et mépriser se montrer infiniment plus sage et plus honnête que de tels rois ou leurs partisans; et conséquemment, en le méprisant, ils expriment leur mépris pour la vertu, et en même temps ils rendent leurs rois moins estimables que la personne dont ils voulaient dépeindre la scéleratesse outre mesure."

Il est à présumer que dans les négociations d'un caractère commercial, les vues et l'avis du président du Conseil de Commerce exerceraient une certaine influence sur son collègue le Secrétaire d'État aux Affaires Étrangères.

En second lieu au sujet des États-Unis. Si l'on regarde

Digitized by Google

Franklin comme représentant l'opinion publique, il est clair que dans les premiers temps de notre histoire il n'y avait pas seulement un fort penchant en faveur de règlement pacifique, mais encore en faveur d'arbitrage et de décision juridique de ce qu'on peut considérer comme différends internationaux. Quelque puisse être maintenant la position des États de l'Union Américaine, il est presque certain que pendant la Révolution et par les Articles de la Confédération, ils se regardaient presque comme souverains et qu'ils considéraient leurs démêlés entre eux comme des différends entre souverainetés.

Au plus fort de la Révolution, Franklin écrivait: "Journellement nous faisons de grands progrès en philosophie naturelle, il y en a un que j'espère voir se réaliser en philosophie morale, la découverte d'un plan qui engagera et obligera les nations à régler leurs différends sans d'abord s'entrégorger." Et dans le passage suivant il signale la méthode qui a empêché "l'égorgement" auquel lui et les siens s'opposaient:

> Quand donc les hommes seront-ils convaincus que toutes les guerres sont des folies, très coûteuses, et très désastreuses, et tomberont-ils d'accord pour régler leurs différends par arbitrage?

Le plan qu'il avait en vue était l'arbitrage des démêlés internationaux au lieu de leur règlement par la force, et la réduction de l'armement par un pacte. On peut admettre que le bon docteur était avancé pour son temps, mais pas si avancé au point que l'on révoquât en doute sa condition comme homme pratique en affaires. Dans une autre occasion, les États-Unis assemblés en Congrès se sont déclarés en faveur d'un règlement pacifique vraiment juridique des controverses internationales; et cela naturellement, parce que les chartres des différentes colonies empiétaient souvent sur les droits des autres, et les États ne voulaient pas renoncer à ce que les colonies avaient réclamé. On a eu fréquemment recours à la

Digitized by Google

conciliation diplomatique, mais à la longue cette manière d'agir n'a pas donné de résultats satisfaisants. C'est pourquoi dans les Articles de la Confédération, le Congrès se prémunit d'une méthode pour le règlement des différends entre les États confédérés, qui sont formellement déclarés souverains, par l'entremise de tribunaux spéciaux ou de commissions dont les commissaires ou les juges seraient choisis pour le cas particulier afin de régler "tous différends et désaccords encore subsistants ou susceptibles de s'élever entre deux ou plusieurs États en matière de frontières, juridiction ou toute autre cause que ce soit." La méthode fut mise à l'essai par la commission temporaire, mais comme dans le cas de conciliation diplomatique, elle ne donna pas lieu à de bons résultats. Pour cette raison, on la remplaça par une cour permanente, savoir, la Cour Suprême des États-Unis, qui fut investie de la juridiction conférée autrefois par l'article neuf aux commissions temporaires. A l'époque du traité de Jay, on avait créé des commissions mixtes pour examiner et régler les différends entre les États; et finalement la Constitution avait créé un tribunal permanent pour la décision juridique des controverses entre les États, et qui a constamment et d'une manière satisfaisante réglé les différends entre les États. Il était donc naturel que les hommes d'état de la jeune république vissent d'un œil favorable l'arbitrage ou règlement juridique, alors que la diplomatie avait échoué dans le règlement des controverses internationales.

Mais nous ne sommes pas sans connaissances certaines et nous n'avons pas besoin d'avoir recours à des conjectures. Le négociateur américain du Traité de 1794 était John Jay, et le traité s'appelle justement de son nom. Il avait été Secrétaire d'État aux Affaires Étrangères sous la Confédération, et il occupa ce poste sous la Constitution jusqu'à ce que Monsieur Jefferson vint à lui succéder. Il fut le premier Président de la Cour Suprême. Comme Secrétaire d'État aux Affaires Étran-

Digitized by Google

gères il recommanda l'arbitrage, et comme Président de la Cour Suprême il fut assez heureux pour mettre sa recommandation à exécution. Comme Secrétaire d'État, il envoya au Congrès en date du 21 avril 1785, un rapport recommandant qu'"on prît immédiatement une mesure efficace pour régler tous les différends avec la Couronne de la Grande-Bretagne," au sujet de la frontière nord-est des États-Unis. Il suggéra que les documents relatifs à ce cas "fussent transmis au Ministre Plénipotentiaire des États-Unis près cette Cour, avec instructions de présenter une représentation convenable du cas et de proposer qu'on nommât des commissaires pour prendre connaissance des différends et arriver à les régler." Le rapport ne recommande pas simplement que les différends soient soumis aux commissaires; il contient tous les détails nécessaires concernant leur nomination et la procédure qu'ils ont à suivre.

Cette proposition faisant époque ne semble pas avoir été prise en considération par le Congrès; et lorsque le Président Washington entra en fonctions sous la Constitution, les différends avec la Grande-Bretagne étaient encore en suspens. Monsieur Jay avait été nommé Président de la Cour Suprême, mais comme on l'a dit, il remplit les fonctions de Secrétaire d'État jusqu'à ce que Monsieur Jefferson ait pris possession de son poste à son retour de France. Donc, sans doute sur la recommandation de Monsieur Jay, le Président Washington, en date du 9 février 1790, envoya au premier Congrès sous la Constitution un exemplaire du rapport de Jay, ne disant pas simplement qu'"il était à souhaiter que toutes les questions" avec la Grande-Bretagne, mais que "toutes les questions entre ce pays et toutes autres nations fussent réglées promptement et à l'amiable." Il est bon de remarquer que la recommandation première de Jay, que les différends avec la Grande-Bretagne fussent réglés par des commissions, était augmentée et élargie dans sa sphère, de manière à comprendre "toutes

Digitized by Google

les questions entre ce pays et toutes autres nations," par le Président Washington, qui savait par réelle expérience sur le champ de bataille, ce que Jay ne savait pas, quelles difficultés la guerre faisait surgir et quelles fatigues elle faisait endurer. Mais ce n'est pas tout. Pour être réglées à l'amiable, Washington savait qu'elles devaient être promptement réglées, parce que des contestations de peu d'importance peuvent devenir des événements politiques d'une certaine gravité, par suite de délais et de mauvaise direction. Nous sommes ainsi en position de comprendre pourquoi les États-Unis ont proposé l'arbitrage, et pourquoi la Grande-Bretagne l'a accepté.

Le Congrès sous la Constitution, comme le Congrès sous la Confédération, ne prit pas la chose en considération, mais les événements séditieux de la Révolution Française, les causes de friction qui s'élevaient journellement entre la Grande-Bretagne et les États-Unis convainquirent le Président Washington que les deux nations tournaient rapidement du côté de la guerre qui ne pouvait être évitée que par un traité entre les deux pays qui réglerait les difficultés en souffrance. Naturellement, il s'adressa à Jay, et le Président de la Cour Suprême ne lui fit pas faute. Il accepta la mission d'aller en Angleterre; il négocia le traité qui porte son nom, et qui est un monument impérissable à sa sagesse et à son humanité, à son patriotisme et au sacrifice de sa personne. Il conserva la paix, et il amena dans la pratique des nations l'agence la plus efficace pour maintenir la paix; mais il sacrifia, comme il le savait à l'avance, toute, sa carrière politique. Au Sénat, le traité fut mutilé et ne fut accepté et approuvé que par une bien petite majorité. Les crédits nécessaires à sa mise à exécution furent votés par une majorité de trois voix à la Chambre des Représentants. Jay fut brûlé en effigie, et Jay et son traité furent condamnés d'un bout à l'autre du pays. Il est un fait cependant, que la réputation de Jay comme bienfaiteur de sa race repose sur les solides fondements de ce traité, et

Digitized by Google

que la manière d'agir des États-Unis dans ses tout commencements en matière d'arbitrage et de règlement pacifique a été déterminée et établie par lui. Les articles du traité de Jay qui ont rapport à l'arbitrage sont au nombre de trois, les cinquième, sixième et septième auxquels on peut ajouter le huitième ayant trait aux dépenses. Le cinquième se rapporte à la décision finale des commissaires, la détermination du cours d'eau St. Croix, formant une partie de la frontière entre les deux pays; le sixième concerne les pertes et dommages causés aux créanciers anglais par suite de difficultés s'interposant au recouvrement de dettes; et le septième soumettait à l'examen des commissaires les pertes que les négociants anglais et américains prétendaient avoir encourues par suite des captures illégales de leurs navires et de leur propriété par la Grande-Bretagne et les États-Unis respectivement. Le succès de la commission au sujet du septième article démontre la possibilité de l'arbitrage, et les décisions de cette commission sont considérées comme classiques d'arbitrage international.

Dans les cent ans qui ont suivi le traité de Jay, un grand nombre de cas importants ont été soumis à l'arbitrage par des nations autres que la Grande-Bretagne et les États-Unis. Quoique les deux pays soient encore les leaders, comme ils ont été les pionniers, on estime qu'il y a eu quelque deux cents soumissions, et souvent la soumission, comme c'est le cas pour la Convention des Réclamations de 1853, entre la Grande-Bretagne et les États-Unis, renfermait beaucoup de cas. De ce point de vue, les cas, en les distinguant des traités, ont été nombreux, et les nations ont ample occasion d'essayer de l'arbitrage.

Comme résultat de cette expérience, on vit que deux choses étaient nécessaires ou du moins méritant considération: l'une un code de procédure internationale, et l'autre un mécanisme plus complet pour le jugement et la décision des cas. Et de fait, on peut dire que la prudence en commandait une

Digitized by Google

troisième, car pour que l'arbitrage puisse porter de bons fruits, il est essentiel que les nations tombent d'accord en s'appuyant sur un instrument constitutif ou une clause d'un traité général, pour soumettre leurs controverses à l'arbitrage. De s'entendre pour référer des contestations existantes est une chose difficile à obtenir, tandis que c'est une affaire relativement simple de conclure un traité obligeant les parties contractantes à soumettre leurs différends à venir à l'arbitrage.

L'avantage de cette manière d'agir est évident, parce que les nations ne sont pas dans une disposition d'esprit qui leur permette de soumettre leurs différends qui peut-être ont troublé leurs relations amicales, au lieu qu'elles se sentent obligées de les soumettre s'il y a un accord conclu à l'époque où il existait une bonne entente, les forçant d'avoir recours à l'arbitrage lorsqu'ils s'élèvent. Le traité spécial ou clause soumettant les différends existants a été renforcé par le traité général ou la clause générale engageant leur bonne foi à soumettre leurs controverses généralement parlant, ou certaines catégories de ces dernières à l'arbitrage. Cette innovation est due, semblerait-il, à William Jay, fils de John Jay, et son successeur dans la belle œuvre qu'il avait commencée. Dans un traité publié en 1842, intitulé *La Guerre et La Paix: Les Malheurs de l'une et un Plan pour conserver l'autre,* William Jay demanda avec instance aux États-Unis de comprendre l'article suivant dans leurs traités:

> Il est convenu entre les parties contractantes que si, malheureusement, une controverse s'élève dorénavant entre elles par rapport à la vraie signification ou à la réelle intention d'une stipulation dans ce présent traité, ou par rapport à tout autre sujet, controverse qui ne peut pas être réglée d'une manière satisfaisante par négociation, aucune partie n'aura recours aux hostilités contre l'autre; mais la matière en litige sera soumise par une convention spéciale au jugement arbitral d'une ou de plusieurs Puissances

Digitized by Google

amies; et par le présent, les parties conviennent de s'en tenir à la sentence arbitrale qui peut être rendue conformément à la dite soumission.

Il faisait allusion à la France, parce qu'il n'existait aucune rivalité entre elle et les États-Unis, et il ne prévoyait "aucune perspective d'une interruption de cette harmonie qui avait depuis si longtemps existé dans les rapports d'amitié des deux nations." S'il avait l'innocence de la colombe, il avait aussi la prudence du serpent, parce qu'il sentait et savait très bien qu'il serait plus facile de négocier un traité de ce genre avec la France qu'avec toute autre nation, et il prévoyait que ce qu'une nation ferait, aurait pour résultat inévitable l'introduction de l'article proposé. En cela il n'a pas été trompé dans son attente, et c'est un sujet de grande consolation pour ceux qui pensent que l'on doive faire remonter à sa modeste source le dernier triomphe, de remarquer que le premier traité général d'arbitrage conclu par les États-Unis fut négocié en 1908 par Monsieur Root, digne des Jays sous tous les rapports, avec, comme l'a suggéré Monsieur Jay lui-même, "notre première et ancienne alliée," la France.

Nous sommes pour ainsi dire entourés aujourd'hui d'un réseau de traités d'arbitrage, et il est presque aussi vrai du fils que du père de dire qu'il a construit mieux qu'il ne savait.

Mais en supposant que des traités généraux ou spéciaux existent, il serait d'un avantage inestimable pour les nations en controverse, d'avoir pour guide un code de procédure arbitrale qu'elles pourraient varier, afin de l'adapter aux besoins spéciaux de l'occasion, si elles ne voulaient pas l'adopter et l'appliquer dans son entier. Et ce n'est pas le service de moindre importance de ce corps éclairé de publicistes composant l'Institut de Droit International, d'avoir reconnu le besoin d'un code de ce genre, d'avoir prévu qu'il était susceptible d'être appliqué, et d'avoir rédigé ses dispositions. Un an après son

Digitized by Google

organisation, en 1873, l'Institut prépara un code qui amendé subséquemment, servit de base à toute discussion future, et fut adopté en substance par la Première Conférence de La Haye.

Mais il était nécessaire de prendre une autre mesure pour faciliter le recours à l'arbitrage. La nomination de commissions temporaires qui seraient composées de commissaires choisis par les deux Gouvernements avait été prévue dans le Traité Jay, des commissions temporaires ou tribunaux qui seraient composés de personnes choisies par les deux Gouvernements pour décider des cas qui leur seraient soumis, avaient été aussi prévues dans les traités qui suivirent. On sentit que ce serait un grand bienfait pour les nations s'il se faisait un accord général pour constituer des tribunaux, et si l'on appelait à l'attention des nations les noms de personnes capables, parmi lesquelles on pourrait choisir le nombre voulu pour former le tribunal. L'Union Interparlementaire, grâce à l'initiative d'un Anglais éclairé, feu Sir Randal Cremer, proposa à sa session de 1894 à La Haye, la création d'une cour internationale permanente, et un an plus tard on adopta un projet défini à Bruxelles.

Sans entrer dans les menus détails, il suffit de dire que la cour que l'Union projetait devait être un grand corps permanent, puisque chaque nation devait avoir le droit de nommer deux arbitres, bien qu'il fût prévu que deux nations ou même plus pouvaient s'unir et nommer conjointement les deux membres en question. Ils devaient servir pour une période de cinq ans et pouvaient être renommés. La cour devait se réunir et siéger dans une localité spéciale dont on serait convenu; ses membres seraient salariés par les États qui les nommeraient et par là-même, les dépenses de la cour devaient être payées également par les États qui l'auraient constituée.

Dans le cas du code de procédure arbitrale, comme dans celui de la Cour permanente d'arbitrage, il est évident que la

Digitized by Google

Première Conférence de La Haye trouva à sa disposition des sujets dont elle pouvait faire usage, si les délégués étaient disposés à faciliter le recours à l'arbitrage, et c'est le comble de la gloire pour la Conférence d'avoir, malgré l'opposition de l'Allemagne, voulu et grandement fait usage des projets qu'un corps aussi savant que l'Institut de Droit International, et qu'un autre corps aussi influent que l'Union Interparlementaire avaient conçus, préparés et rédigés.

Nous sommes maintenant préparés à comprendre l'action de la Première Conférence de La Haye sur l'arbitrage, la procédure arbitrale, et la Cour d'arbitrage.

Aperçu du mouvement présent.

Au mois d'août 1898, l'éclairé Czar actuel de Russie invita les Gouvernements accrédités auprès de la Cour de Saint-Pétersbourg à nommer des délégués pour une conférence; et les Puissances ayant consenti, une seconde circulaire suivit la première sous forme de programme. Pour le but que l'on se propose à présent, on peut citer le paragraphe suivant, sollicitant des Puissances en conférence "l'acceptation en principe de l'usage des bons offices, de la médiation et de l'arbitrage facultatif, pour des cas qui s'y prêtent, dans le but de prévenir des conflits armés entre nations; entente au sujet de leur mode d'application et établissement d'une pratique uniforme dans leur emploi."

Il est à remarquer que tout en mentionnant l'arbitrage, l'entente à laquelle on voulait en arriver se rapportait aux bons offices. La Conférence, cependant, élargit les visées de cet article, et n'approuva pas simplement l'arbitrage, mais tomba d'accord au sujet du mode d'appliquer l'arbitrage, et pour paraphraser l'article, elle arrêta une pratique, uniforme dans son emploi. La délégation américaine semble avoir été la seule à recevoir des ordres d'un Gouvernement pour proposer une cour d'arbitrage. Il paraît, cependant, d'après un discours très intéressant prononcé devant l'*American Society for Judicial Settlement of International Disputes* en 1913, par

Digitized by Google

l'honorable David Jayne Hill, ancien ambassadeur en Allemagne, et à l'époque de la Première Conférence, Sous-secrétaire d'État des États-Unis, que la proposition pour la cour vint, non pas des États-Unis, mais de Sir Julian Pauncefote, ambassadeur d'Angleterre aux États-Unis, afin d'assurer le succès de la Conférence, qui alors était problématique. Comme il est évident, cependant, qu'une cour d'arbitrage a présupposé un accord pour avoir recours à l'arbitrage, et que le recours serait facilité par l'adoption d'un code de procédure pour servir de guide à la cour lorsqu'elle serait formée, la Conférence prit une décision sur les deux choses, comme on le voit d'après les articles suivants de la Convention pour le règlement pacifique des conflits internationaux:

> L'arbitrage international a pour objet le règlement de litiges entre les États par des juges de leur choix et sur la base du respect du droit. (Article 15.)

Il est à remarquer que ceci est un exposé général déterminant l'objet et la méthode, mais n'approuvant pas réellement l'arbitrage. L'article suivant, cependant, met le sceau de l'approbation à l'arbitrage:

> Dans les questions d'ordre juridique, et en premier lieu dans les questions d'interprétation ou d'application des conventions internationales, l'arbitrage est reconnu par les Puissances signataires comme le moyen le plus efficace et en même temps le plus équitable de régler les litiges qui n'ont pas été résolus par les voies diplomatiques. (Article 16.)

Ici on considère la négociation directe comme étant néanmoins un des premiers moyens si non le meilleur à employer pour régler les différends internationaux, et en cas de non réussite, la Conférence dit que l'arbitrage est le moyen le plus

Digitized by Google

efficace et le plus équitable de régler les litiges qui n'ont pas été résolus par les voies diplomatiques. Il est à remarquer que l'approbation cependant, se renferme dans les limites de litiges d'une nature juridique, et qu'on fait allusion, comme étant juridiques d'une manière prééminente, à l'interprétation et à l'application des conventions internationales. Cette approbation modeste et vraiment hésitante d'une méthode qui avait été plus largement appliquée pendant le siècle dernier, était due à l'inhabilité de la Conférence à faire une convention obligeant les nations à avoir recours à l'arbitrage dans un grand nombre de cas déterminés. Et même dans les questions de nature juridique, le recours devait être volontaire. Pour qu'il ne pût cependant pas y avoir de doute quant au droit des Puissances à s'engager à l'arbitrage, la Conférence exposait ce qui était évident de soi-même de la manière suivante:

> Indépendamment des traités généraux ou particuliers qui stipulent actuellement l'obligation du recours à l'arbitrage pour les Puissances signataires, ces Puissances se réservent de conclure, soit avant la ratification du présente Acte, soit postérieurement, des accords nouveaux, généraux ou particuliers, en vue d'étendre l'arbitrage obligatoire à tous les cas qu'Elles jugeront possible de lui soumettre. (Article 19.)

Il semblerait que la réserve du droit était inutile, puisque les nations souveraines possédaient le droit après comme avant la Conférence. Mais il est impossible de lire l'article sans voir dans ses termes restreints une recommandation de conclure des accords de ce genre; et, au fait, tout inutile et superflu que cet article puisse paraître au lecteur critique, il a néanmoins été le point de départ du nouveau mouvement en faveur de traités d'arbitrage. Nous ne prenons cependant pas un intérêt immédiat à cette phase du sujet, et nous ne nous y attarderons pas davantage, si ce n'est pour montrer la

Digitized by Google

nécessité d'un accord entre nations, au moyen de traités généraux ou spéciaux pour porter un cas devant la Cour d'arbitrage.

On peut penser que le code de procédure arbitrale que la cour devait appliquer aurait bien pu être examiné d'une manière convenable, après que l'accord sur la cour aurait été fait. Mais on pense que c'est une manière étroite d'envisager le cas, parce que la Conférence pouvait rédiger un code en recommandant son emploi aux commissions d'arbitrage, que le code ait été projeté ou non par la Conférence, de la même manière qu'une expression en faveur de l'arbitrage ne repose pas sur la création de la cour. Mais quoi qu'il en soit, il est un fait que la Conférence a rédigé un code de procédure en vue "de favoriser le développement de l'arbitrage," et que les Puissances signataires sont tombées d'accord sur les règles à appliquer à la procédure arbitrale à moins que d'autres règles n'aient été convenues par les parties. (Article 30.)

On remarquera que le code est sous forme de recommandation, laissant les Puissances en contestation libres de rejeter ses stipulations ou de les modifier selon leur plaisir. Il est un fait cependant, qu'en pratique, la recommandation a été l'équivalent d'un accord pour les appliquer, et que les modifications ont été de peu d'importance. C'est une autre manière de dire que le code a été extrêmement précieux et utile aux nations en général. Comme une commission mixte ou un tribunal de la Cour dite permanente n'a en fait de juridiction que celle qui lui est conférée par les parties en désaccord, il s'ensuit nécessairement qu'un accord doit être fait sur ce point. Pour y arriver, on donne à l'instrument requis en pareille matière, le nom technique de *compromis;* et en cela, pour citer les paroles mêmes de la Convention "sont nettement déterminés l'objet du litige ainsi que l'étendue des pouvoirs des arbitres."

Le code divise ce qu'on pourrait appeler la procédure en

Digitized by Google

deux parties: la première l'instruction écrite, savoir, les mémoires, les contre-mémoires et les répliques, la seconde, les débats oraux devant le tribunal en séance. La Conférence avait l'intention de faire préparer et imprimer à l'avance tous les documents et de les faire remettre aux arbitres avant la réunion du tribunal, de manière à ce que ces derniers pussent se familiariser avec le cas dans tous ses détails avant la procédure orale, qui consiste dans les débats des conseils devant la cour. Comme les nations sont des personnes abstraites, elles ne peuvent comparaître que par l'entremise d'agents et de conseils, c'est pourquoi elles sont autorisées à engager des agents pour conduire le cas et un conseil pour plaider la cause. Souvent on n'a pas procuré à la cour des documents considérés comme étant essentiels à la parfaite intelligence du cas par la cour, et aux décisions de cette dernière. C'est pourquoi, il est entendu que chacune des deux parties peut appeler l'attention du tribunal sur des documents de ce genre et requérir leur production, ou que les arbitres eux-mêmes peuvent requérir des documents qu'ils considèrent comme essentiels. D'ailleurs dans les cours nationales on a recours à la comparution de témoins, et il peut être nécessaire d'agir ainsi dans les tribunaux internationaux. C'est pourquoi le Tribunal a le droit de demander la comparution de témoins, qui cependant ne subiront pas de contre-interrogatoire de la part des conseils, comme c'est l'usage anglo-américain, mais auxquels les juges pourront demander des explications suivant la méthode du droit civil. Finalement, des questions posées par la cour éclaircissent souvent un point difficile et font disparaître les doutes. C'est pourquoi, les juges de la cour ont le droit de poser des questions aux agents ou aux conseils; il est bien entendu cependant, que ces questions ne peuvent pas être regardées comme l'expression des opinions des arbitres. Lorsque le plaidoyer est terminé et que la procédure orale est finie, les juges se retirent pour délibérer sur le

Digitized by Google

cas, et préparer leur sentence qui est rendue en audience, en présence de l'agent ou du conseil, ou en leur absence, s'ils ont été dûment appelés à comparaître. La sentence ainsi rendue regle le cas, comme le compromis, pour citer les paroles de la Convention "implique l'engagement de se soumettre de bonne foi à la sentence arbitrale." Il n'y a malheureusement pas dans le code de clause suffisante pour une revision de la cause, bien que le droit puisse être réservé dans le compromis "de demander la révision de la sentence arbitrale." Mais si le droit n'est pas réservé, la revision doit être faite par le tribunal qui a prononcé la sentence, et seulement "par la découverte d'un fait nouveau qui eût été de nature à exercer une influence décisive sur la sentence et qui, lors de la clôture des débats, était inconnu du tribunal lui-même et de la Partie qui a demandé la revision." (Article 55.)

Bien qu'il puisse être admis que le code ait été fait en premier lieu pour la Cour d'arbitrage, il est vrai néanmoins que, basé comme il est sur l'expérience des nations avec l'arbitrage, il serait applicable à toute commission ou tribunal temporaire, et il est évident qu'il aurait rendu un grand service à l'arbitrage, si la Cour permanente n'avait pas été établie.

La Cour dite permanente d'arbitrage.

Nous en arrivons maintenant à la Cour permanente d'arbitrage. On se rappelle que la délégation américaine était la seule qui eût reçu officiellement l'ordre de proposer une institution de ce genre, quoiqu'on ait dit que la suggestion en était due en premier lieu à Sir Julian Pauncefote, qui à cette époque était ambassadeur d'Angleterre à Washington. Il est donc de toute justice qu'on reconnaisse à cet homme d'état et à ce diplomate de distinction, l'honneur d'avoir fait la proposition, et qu'on le considère dans le sens propre et particulier du mot comme le père de la cour, même tout en n'oubliant pas que c'était le projet favori d'un grand nombre de personnes aux États-Unis, et qu'il existait dans tout ce pays un sentiment très prononcé en faveur de sa création.

Digitized by Google

Sans examiner en détail les différentes propositions qui ont été faites à la Conférence, il suffira d'exposer et d'analyser le résultat final, de manière à établir clairement la nature de l'institution, le rôle qu'elle était destinée à jouer, et celui qu'elle joue réellement dans les relations internationales. Mais il faut dire à ce sujet que, tandis qu'il y avait un fort sentiment général en faveur de la cour telle que Sir Julian Pauncefote l'avait proposée, à un moment donné l'opposition du Gouvernement allemand menaçait sa création. Suivant toute apparence, les raisons étaient au nombre de deux: la première, c'est que l'Allemagne n'avait pas d'expérience suffisante en fait d'arbitrage pour conclure un traité général; la seconde, c'est que l'Allemagne avait de la répugnance à voir l'établissement d'une cour qui présupposait des traités d'arbitrage, et qui dans la nature des choses, semblait être permanente. On arriva à vaincre les scrupules de l'Allemagne en ce qui concernait la cour, à la condition cependant, qu'on ne négociât pas de traité général d'arbitrage.

On voit clairement le rapport étroit entre l'arbitrage d'un côté et le code de procédure de l'autre dans l'article préliminaire de la section de la Convention pour le règlement pacifique des conflits internationaux, consacrée à la Cour permanente, qui est ainsi conçu:

> Dans le but de faciliter le recours immédiat à l'arbitrage pour les différends internationaux qui n'ont pu être réglés par la voie diplomatique, les Puissances signataires s'engagent à organiser une Cour permanente d'arbitrage, accessible en tout temps et fonctionnant, sauf stipulation contraire des Parties, conformément aux Règles de procédure insérées dans la présente Convention. (Article 20.)

La cour, cependant, n'a pas de juridiction spécifique, puisqu'on n'a pas réussi à négocier un traité général d'arbitrage obligeant les nations à soumettre certaines classes de

Digitized by Google

différends. C'est aussi une cour sans juges, bien qu'on se soit procuré une liste de personnes compétentes parmi lesquelles les nations peuvent choisir les personnes désirées pour le tribunal temporaire ou spécial. La cour cependant est déclarée compétente pour tous les cas d'arbitrage, réservant aux nations le droit de créer un autre tribunal différent. Elle devait être établie à La Haye, et un Conseil administratif composé des représentants des Puissances signataires accréditées à La Haye devait établir la cour et un bureau international en rapport avec elle pour servir de greffe à la cour et être sous la surveillance du Conseil. Les stipulations importantes de la Convention sont celles qui ont trait au choix du tableau ou liste des juges, et la formation d'après cette liste du tribunal temporaire pour le jugement et la disposition d'un cas. On n'examinera pas les autres questions. On citera les paroles de la Convention sur ces divers points sans entrer dans d'autres détails qui, quoique intéressants, sont étrangers à la question qui nous occupe. Examinons d'abord la liste ou tableau des juges.

Dans l'article 23 de la Convention il est stipulé que "chaque Puissance signataire désignera . . . quatre personnes au plus, d'une compétence reconnue dans les questions de droit international, jouissant de la plus haute considération morale et disposées à accepter les fonctions d'arbitres." Il est stipulé dans un paragraphe suivant du même article que "deux ou plusieurs Puissances peuvent s'entendre pour la désignation en commun d'un ou de plusieurs membres." On dresse une liste des personnes ainsi choisies et la liste ou tableau, ainsi que tout changement qui peut y avoir été apporté, est communiquée aux Puissances signataires. Les arbitres sont nommés pour un terme de six ans, et peuvent être renommés pour une période subséquente; c'est-à-dire qu'on observe le principe d'égalité, chaque État ayant le privilège de nommer pour une période de six ans quatre personnes d'une compétence

Digitized by Google

reconnue pour agir comme arbitres, et disposées à en accepter les fonctions dans le cas où elles seraient nommées; de sorte que si chacun des 26 États représentés à la Première Conférence faisait valoir son droit ou privilège, il y aurait un corps de 104 personnes, et si les 44 Puissances représentées à la Deuxième Conférence de La Haye profitaient des leurs, il y aurait un corps de 176 personnes.

Le simple exposé de ces faits sans argument montre que nous avons à faire à une liste ou tableau, ou tout au plus à une assemblée juridique, non pas à une cour dans le sens strict et technique du mot. Cependant, la Conférence se contenta de considérer la liste ou corps comme une cour, et lui donna le nom retentissant et tout à fait inexact de "Cour permanente d'arbitrage," au lieu du nom plus modeste et plus exact de "Liste (ou Tableau) permanente d'arbitres." Il était tout naturel que les délégués cherchassent à faire ressortir leur œuvre; mais en se servant d'un langage qui n'est pas justifié par les faits de la cause, ils ont créé l'impression qu'il existe une cour pour le jugement des causes, que cette cour est permanente, et qu'elle est "accessible en tout temps," au lieu que par le fait ils n'ont dressé qu'une liste ou tableau d'arbitres parmi lesquels un tribunal temporaire pourrait être formé pour le jugement d'une cause et qui, à l'instar d'une commission mixte, cesse d'exister aussitôt que la sentence est rendue. On ne saurait nier que leur action a appelé l'attention sur l'arbitrage et sur la méthode arbitrale de règlement, et qu'elle lui a donné un prestige et une dignité dont il manquait au temps passé, et que le "but de faciliter le recours immédiat à l'arbitrage pour les différends internationaux" a été atteint. On pense cependant que l'emploi impropre des mots "cour" et "permanente" a rendu beaucoup plus difficile la création d'une cour dans le sens technique du mot, dont la permanence est un élément essentiel. L'opinion publique ne prête pas une grande attention aux menus détails, et fort souvent elle ne regarde les

Digitized by Google

choses que d'une manière superficielle. Elle pense qu'on a établi une cour, et il faut avoir recours à un argument concluant pour refuter l'erreur et à la persuasion pour la faire se déclarer en faveur d'une cour réellement permanente que l'on établirait côte à côte de la Cour dite permanente, pour la décision judiciaire des controverses d'ordre juridique. Il est un fait cependant, que l'opinion publique est en train de s'éclairer, et que, en grande partie par l'entremise de l'*American Society for Judicial Settlement of International Disputes*, le sentiment dans les États-Unis en faveur d'une cour internationale de justice a été fortifié, et même créé dans des régions où il n'existait pas auparavant.

Il est évident de dire que ce n'est qu'une liste, et non une cour, qui a été créée par la Première Conférence, on peut s'en assurer en consultant l'article 24 de la Convention, qui pourvoit à la formation d'un tribunal temporaire ou spécial qui serait composé d'un nombre de personnes choisies par les Puissances en controverse, parmi les noms inscrits sur la liste ou tableau pour statuer sur ce différend. A ce sujet, il existe une grande confusion dans l'esprit du public, et l'auteur sait personnellement que les délégués à la Deuxième Conférence de La Haye n'ont pas réussi à saisir complètement la distinction qui existe entre la Cour dite permanente d'un côté et le tribunal temporaire ou spécial de l'autre. Sur ce point très important, qui vraiment est fondamental, la Convention dit:

> Lorsque les Puissances signataires veulent s'adresser à la Cour permanente pour le règlement d'un différend survenu entre elles, le choix des arbitres appelés à former le Tribunal compétent pour statuer sur ce différend, doit être fait dans la liste générale des membres de la Cour. (Article 24.)

C'est-à-dire que, nonobstant l'emploi de l'expression "Cour permanente," il faut former le tribunal pour le jugement de

Digitized by Google

chaque cause particulière. Il était prévu que les nations pourraient tomber d'accord sur la composition du Tribunal arbitral. Il était aussi prévu qu'elles pourraient ne pas tomber d'accord, et on s'est précautionné d'une méthode pour sa composition, dans le cas où les Puissances ne tomberaient pas d'accord ou ne pourraient pas tomber d'accord sur son personnel. Les paragraphes suivants extraits du même article définissent la méthode à employer dans le dernier cas:

> A défaut de constitution du Tribunal arbitral par l'accord immédiat des Parties, il est procédé de la manière suivante:
>
> Chaque Partie nomme deux arbitres et ceux-ci choisissent ensemble un surarbitre.
>
> En cas de partage des voix, le choix du surarbitre est confié à une Puissance tierce, désignée de commun accord par les Parties.
>
> Si l'accord ne s'établit pas à ce sujet, chaque Partie désigne une Puissance différente et le choix du surarbitre est fait de concert par les Puissances ainsi désignées.

Il est à remarquer que le tribunal spécial recommandé par la Première Conférence de La Haye se propose de former un corps de cinq juges, si les parties n'en décident pas autrement, et que de ces cinq juges il n'y en ait qu'un qui soit nécessairement étranger au différend, puisque chaque nation était autorisée à nommer deux arbitres avec présomption en faveur de citoyens ou de sujets de leurs pays respectifs. La Deuxième Conférence de la Paix de 1907 apporta un grand amendement à cette clause, en stipulant que seulement deux des arbitres choisis parmi les noms inscrits sur la liste ou tableau, devaient être citoyens ou sujets des nations en controverse, et elle ajoutait une clause certifiant moralement qu'on pourrait choisir un surarbitre, ce qui n'aurait pas pu avoir lieu sous la convention première.

Digitized by Google

Chaque Partie nomme deux arbitres, dont un seulement peut être son national ou choisi parmi ceux qui ont été désignés par Elle comme membres de la Cour permanente. Ces arbitres choisissent ensemble un surarbitre.

En cas de partage des voix, le choix du surarbitre est confié à une Puissance tierce, désignée de commun accord par les Parties.

Si l'accord ne s'établit pas à ce sujet, chaque Partie désigne une Puissance différente et le choix du surarbitre est fait de concert par les Puissances ainsi désignées.

Si, dans un délai de deux mois, ces deux Puissances n'ont pu tomber d'accord, chacune d'Elles présente deux candidats pris sur la liste des membres de la Cour permanente, en dehors des membres désignés par les Parties et n'étant les nationaux d'aucune d'Elles. Le sort détermine lequel des candidats ainsi présentés sera le surarbitre.

(Convention de 1907 pour le règlement pacifique des conflits internationaux, Article 45.)

Il est évident cependant, que nous n'avons pas de cour permanente ni d'après la Convention première, ni d'après celle qui a été révisée. Nous avons au plus un mécanisme pour la formation d'un tribunal temporaire, et tout en admettant que le mécanisme formé facilite évidemment le recours à l'arbitrage, il ne lève pas la plus sérieuse difficulté d'y avoir recours: particulièrement, la composition d'un tribunal spécial au moment même où les parties ne sont pas dans une disposition d'esprit qui leur permette de former un tribunal de ce genre. Sans chercher à diminuer l'importance de l'une ou de l'autre des Conférences, l'auteur de cet article pense que, si ce n'était pour le prestige de la Convention de La Haye, la situation après la Première Conférence était la même qu'avant, à savoir, que les nations pouvaient négocier des traités généraux ou spécifiques d'arbitrage, qu'elles pouvaient établir des tribunaux temporaires pour le règlement des différends, et

Digitized by Google

qu'elles pouvaient employer, comme sans doute elles l'auraient fait, la procédure dans la forme qu'elle avait prise pendant le siècle qui s'était écoulé depuis le Traité Jay.

On a formé une douzaine de tribunaux pour le jugement des causes à La Haye, et on pense que les membres de ces tribunaux auraient été les mêmes si la liste permanente ou tableau n'avait pas existé. Car les nations ont eu un faible pour leurs sujets ou leurs citoyens et elles ont, sagement pense-t-on, limité leur choix à des juristes qui ont peu ou point de prestige à acquérir par suite de leur inscription sur la liste permanente au tableau des membres, mais qui plutôt font rejaillir leur distinction sur elle, et qui auraient été choisis dans la plupart des causes si la liste ou tableau n'avait pas existé, ce qu'on peut constater en jetant les yeux sur les pays dans lesquels les juges ont été choisis, et en se rendant compte du degré de considération ainsi que de la distinction des juges eux-mêmes. Dans un récent article un écrivain des mieux informés s'exprime en ces termes:

> Il y a donc eu, dans un espace d'environ dix ans, douze procès tranchés par la Cour permanente d'arbitrage. Dans ces douze débats ont été parties: la France six fois; l'Amérique et la Grande-Bretagne cinq fois; l'Italie et l'Allemagne trois fois; la Russie, le Mexique, le Venézuela, la Suède et la Norvège deux fois; l'Espagne, la Belgique, la Hollande, la Turquie et le Pérou une fois seulement. Des jurisconsultes néerlandais ont siégé comme juges à cinq reprises; à savoir: MM. Asser, de Savornin-Lohman et Loeff, la première fois même deux Hollandais siégèrent simultanément; cinq fois aussi ont siégé des juges suédois et norvégiens, à savoir: le Professeur de Hammarskjöld et le Ministre Gram. La France a eu de même cinq fois des juges dans le Tribunal; les cinq fois, ce fut le Professeur Renault. Il a été fait appel également d'une façon particulière au Professeur autrichien Lammasch, qui a été juge quatre fois. L'Angleterre a été représentée par Sir Edward Fry à deux reprises, une fois par Sir Charles

Digitized by Google

Fitzpatrick et une fois par lord Desart; la Russie, par le Professeur de Martens deux fois, deux fois par le baron Taube et une fois par M. Mandelstam; l'Italie trois fois par M. Fusinato. La situation de premier rang que les Pays-Bas occupent dans ce classement à côté de la Suède, est d'autant plus notable que jamais eux-mêmes n'ont déféré une affaire à la Cour permanente ni n'ont eux-mêmes désigné aucun arbitre.

Effet de la Conférence de La Haye sur l'arbitrage.

On doit dire, cependant, qu'en reconnaissant l'arbitrage et en créant un mécanisme pour y avoir recours, la Conférence de La Haye l'a appelé à l'attention du monde entier d'une manière qui autrement n'aurait pas été possible, et que tout imparfait que le mécanisme puisse être, l'action des Conférences a donné à l'arbitrage une plus grande impulsion que tout ce qui est mentionné dans l'histoire. Néanmoins, ce serait faire preuve de naïveté, de regarder l'œuvre de la Conférence comme parfaite et finale, et de se formaliser de tout amendement parce qu'il semble mettre en doute l'efficacité et le caractère définitif des conventions des deux Conférences. Ceux qui proposent des amendements pour rendre le mécanisme plus efficace à l'avenir que dans le passé sont, pense-t-on, les véritables amis du progrès, et par là-même des Conférences. En prenant leur travail comme point de départ, en le modifiant et en le développant de manière à répondre aux besoins des nations qui changent constamment, on contribuerait à faire de la Conférence une force vive et importante pour l'avenir, plutôt que de considérer leur travail comme terminé et final. Car en agissant ainsi, nous amoindrissons leur importance comme agences internationales, et nous renfermons dans d'étroites limites leur sphère d'activité.

La distinction entre arbitrage et règlement juridique est fondamentale.

Si, cependant, nous regardons l'institution créée par la Première Conférence et modifiée dans certains détails importants par la Deuxième, comme une cour en réalité, elle est toutefois, suivant son nom, une cour d'arbitrage. Et si nous croyons

Digitized by Google

qu'elle répond complètement aux besoins de l'arbitrage, la question suivante se pose, à savoir si oui ou non l'arbitrage comme nous le comprenons et comme nous le mettons en pratique, est le but extrême vers lequel nous marchons, ou bien si l'arbitrage n'est qu'un pas fait vers le règlement juridique. Mais avant de discuter cette intéressante question, il nous faut déterminer si l'arbitrage et le règlement juridique sont synonymes, ou si de fait, si non en théorie, ils diffèrent dans leurs points essentiels. Car si l'arbitrage et le règlement juridique sont identiques, il s'ensuit nécessairement qu'un mouvement en faveur du règlement juridique comme étant distinct de l'arbitrage est sans fondement; tandis que si les deux méthodes diffèrent, l'arbitrage peut être préféré dans quelques causes et le règlement juridique dans d'autres, de manière à ce que ces méthodes de règlement pacifique existent en même temps et s'entr'aident, ou alors l'arbitrage peut se fusionner avec le règlement juridique. L'auteur pense que dans le fait, si non en théorie, ces deux systèmes diffèrent non seulement en forme, mais encore en substance; que certaines classes de controverses ne doivent et ne peuvent être jugées que par des procédés juridiques; que faute de reconnaître la distinction et de fournir le mécanisme pour son fonctionnement, on retarde le mouvement en faveur de la paix internationale. Il admet néanmoins, que certaines questiones peuvent mieux se régler par arbitrage que d'être jugées par des cours de justice, et qu'il y a donc encore à présent tout à espérer qu'on ait recours à l'arbitrage, même malgré la création d'une cour internationale de justice pour le jugement des causes par des procédés juridiques.

L'objet de l'arbitrage international est "le règlement de litiges entre les États par des juges de leur choix et sur la base du respect du droit." L'objet de la décision juridique au contraire, est la décision de différends, non sur la base du respect du droit, mais par une application des principes du droit, faite

Digitized by Google

par des juges que les parties en controverse ne sont pas obligées de choisir.

On pense que la différence entre les objets de chacun est fondamentale, et faute d'en bien saisir la différence, on en arrive à des conclusions erronées et injustifiables. Les arbitres du choix des parties ne sont pas inévitablement impartiaux, et si l'on ne croyait pas qu'ils aient de tendances amicales pour les litigants, ou au moins qu'ils soient prêts à être influencés par eux, ils ne seraient pas choisis. Les juges ne sont pas choisis par les parties, et comme ils sont étrangers au différend, on les croit impartiaux, car il n'y a pas de relation entre leur choix et leur décision. Ils ne doivent pas leur nomination aux litigants, et ils ne reçoivent ni ne peuvent recevoir de rétribution de leur part. On peut admettre que le surarbitre est une personne indifférente, mais il n'est pas indépendant. Il est sujet à la discussion et à l'influence de ses collègues nationaux inclinés à la partialité, et le choix qui en sera fait à l'avenir, comme surarbitre, dépend de la satisfaction qu'il a pu donner aux litigants dans une cause particulière. La méthode révisée de choisir le tribunal projetée par la Deuxième Conférence de La Haye, s'assure ou peut s'assurer de trois personnes indifférentes au lieu d'une, et de cette manière on peut dire qu'on arrive au règlement de la cause par l'entremise d'un tribunal composé d'une majorité de personnes indifférentes. Mais cette distinction est plus apparente que réelle, parce qu'après comme avant la Conférence les parties composent le tribunal selon leur bon plaisir, et si elles adoptent la méthode proposée par la Deuxième Conférence, et choisissent les arbitres dans la liste permanente ou tableau, elles peuvent choisir un citoyen ou un sujet, ou une autre personne qui, bien que de nationalité étrangère, puisse néanmoins être regardé comme favorable à la contention; autrement il ne serait pas choisi. Nous avons donc deux citoyens ou sujets inclinés à la partialité, deux amis, et un surarbitre indifférent,

Digitized by Google

donc le choix futur comme surarbitre, ou même comme arbitre dans une cause différente, dépend de la satisfaction qu'il aura donnée à l'une ou l'autre des parties contendantes. Il n'est pas besoin de discussion pour montrer que les juges ne sont pas exposés à une critique de ce genre.

Ensuite on pense qu'un règlement "sur la base du respect du droit" puisse être une conciliation ou une décision juridique, suivant le degré de respect que les arbitres seront disposés à accorder au droit. Ce n'est pas une décision juridique, comme dans le cas où les juges sont dans l'obligation d'administrer et d'appliquer la loi. Cela ne fait absolument rien si le juge respecte le droit ou s'il n'a aucun égard pour lui; s'il existe, il l'applique. Son action est impersonnelle; ou, pour se servir d'une expression continentale, son action est objective et non subjective, car l'élément personnel a été éliminé. Dans l'arbitrage, il existe donc l'élément d'incertitude qui est exclu de la décision judiciaire, quoique les juges, en tant qu'êtres humains, puissent se tromper soit quant à l'existence d'un principe de droit, soit quant à son application. Il peut en être de même pour les arbitres s'ils siègent et agissent en juges; mais l'erreur du juge peut être corrigée sur appel, tandis qu'un appel est incompatible avec l'objet de l'arbitrage qui a en vue "un règlement" de la controverse, et un appel est contraire au libellé formel de la convention qui, suivant l'article 18, "implique l'engagement de se soumettre de bonne foi à la sentence arbitrale."

Mais il y a, pense-t-on, un autre point de vue sous lequel on peut envisager le sujet, qui conduit inévitablement à la même conclusion. L'arbitrage est, par l'article 20, pour régler les différends "qui n'ont pu être réglés par la voie diplomatique"; c'est-à-dire que l'arbitrage vient de la diplomatie, ou reprend la question où la diplomatie l'a laissée, et il est à craindre que l'esprit de compromis inhérent aux conciliations diplomatiques ne soit transporté dans la procédure arbitrale et trouve une place marquante dans la sentence. En effet,

Digitized by Google

dans un pays, la Suisse, qui pendant des siècles réglait les différends entre ses cantons par arbitrage, les arbitres choisis par les parties ont agi en médiateurs et ils ont offert un règlement ou une conciliation qui, en cas d'acceptation, a réglé la controverse. En cas de rejet, ils ont repris la cause à nouveau, et, pour employer le langage même de la Conférence de La Haye, ils l'ont réglée "sur la base du respect du droit." Il est très difficile pour un homme d'avoir deux fonctions, et de tirer une ligne de distinction bien tranchée entre leur mise en pratique. Dans les pays constitutionnels, les pouvoirs exécutif, législatif et juridique sont séparés, et on pense que les arbitres ne devraient pas perdre ce qui leur est offert par l'expérience des nations. On devrait savoir clairement qu'ils agissent comme diplomates et en arrivent à un compromis, comme il est convenable de faire en cas de conciliation diplomatique, ou bien qu'ils sont juges et rendent une décision juridique, comme il sied à des juges. Jusqu'à ce que cela soit fait, il existe une incertitude, et l'on sait que l'incertitude empêchera ou empêcherait un recours à cette forme de procédure dont il n'est pas exclu. Des critiques faisant autorité en la matière ont examiné les sentences des tribunaux de La Haye, et ils ont signalé la présence de compromis comme distincts d'une décision juridique, et leur critique est d'autant plus détrimentale qu'on les croit être partisans de l'arbitrage, plutôt que les avocats reconnus de la décision judiciaire. Le fidèle Boswell raconte que Lord Mansfield conseilla un jour au docteur Johnson de ne croire que la moitié de ce qu'une certaine personne disait, à quoi le docteur Johnson répondit: "Aïe, mais on ne sait pas quelle moitié croire." Là où le compromis est possible, et là où on trouve qu'il existe, on révoque en doute naturellement, comme le docteur Johnson, la sentence toute entière.

Maintenant, si l'on dit que la décision juridique est exposée à l'accusation d'incertitude, nous pouvons, comme c'est l'usage chez les avocats, avouer et éviter. C'est-à-dire, nous pouvons

Digitized by Google

avouer que ni les litigants, ni les avocats ne peuvent prédire avec certitude ce qui résultera de la cause, pas plus que les mêmes personnes ne peuvent prédire la sentence arbitrale; mais nous pouvons éviter les conséquences de l'aveu dans le cas de décision juridique en disant que si nous ne pouvons pas absolument prévoir le jugement, nous pouvons toutefois le prédire dans certaines limites clairement définies. Par exemple, si le demandeur insiste sur l'existence d'un certain fait ou d'un principle de droit comme pouvant avoir un effet décisif sur sa cause, et si le défendeur nie l'existence du fait ou du principe de droit qui la gouverne, et suggère un différent principe de droit comme applicable, il est évident que la découverte de l'existence ou de la non-existence du fait ou que la non-existence ou la non-application du principe de droit décide la cause. Le client et l'avocat peuvent ainsi prédire dans l'alternative les résultats inévitables.

Ce n'est pas le cas avec les diplomates qui veulent avoir franchement recours à un compromis. Ce n'est pas le cas avec des arbitres qui peuvent faire un compromis. C'est le cas avec les juges qui doivent trouver le fait, déclarer que le fait est comme ils l'ont trouvé, et qui doivent appliquer le principe de droit sur lequel le demandeur ou le défendeur est en contestation, s'il existe un principe de droit de ce genre. Dans le cas de diplomates, les Gouvernements régissent leur action, car ils sont les agents de leur propre choix, et les Gouvernements déterminent en pleine connaissance de cause jusqu'à quel point ils veulent aller en fait de compromis. Dans le cas d'arbitres, les nations ne peuvent pas avoir la haute main sur la sentence, malgré toutes les précautions qu'elles aient pu prendre en choisissant des personnes favorables à leurs contestations respectives; car bien que les arbitres aient été nommés par elles, ils ne sont pas, comme des agents diplomatiques, sujets à leur autorité directe. Le compromis ne peut pas être prévu, s'il est vraiment un compromis, et ils ne peuvent pas déterminer à

Digitized by Google

l'avance si la sentence sera acceptable, bien qu'ils se soient engagés "de se soumettre de bonne foi à la sentence arbitrale," pour citer les paroles mêmes de la convention.

Si donc, le sentiment devient prédominant, comme il promet de le devenir, que l'arbitrage est une affaire de compromis, ou puisse être tel, suivant le respect des arbitres pour le droit, il semblerait s'ensuivre que les nations préféreraient des agents qu'elles pourraient diriger, plutôt que des arbitres dont la sentence peut être un compromis qu'elles n'auraient pas autorisé à l'avance. Toutefois, elles peuvent consentir à soumettre leurs questions légales à la décision juridique, parce qu'elles peuvent prédire le résultat final dans l'alternative, sachant ce qu'elles peuvent attendre et prenant à l'avance les dispositions nécessaires pour se conformer au jugement. Cependant il y aura toujours, au moins comme le pense d'auteur, de grands événements revêtant un caractère plus ou moins politique que les nations ne peuvent s'attendre à voir réglés que sur le principe de donner et de prendre, et lorsque les négociations directes n'auront pas été heureuses, elles peuvent avoir recours, et vraiment consentir à avoir recours à des personnes chargées du compromis qui sont de leur choix, parce que, au pis aller, il est préférable de se débarrasser des controverses, même au prix de renoncer à certaines questions en litige que de les voir envénimer leurs relations étrangères, comme cela arriverait à défaut de règlement. Mais tout comme les gros chênes viennent des petits glands, de même les grandes questions de politique, qui au commencement sont de simples matières de droit, deviennent par suite de délais et de mauvaise administration politique, des questions sur lesquelles les nations consentent à mettre en jeu leur existence et à risquer les vies de leurs habitants. Si cependant, il existait une cour permanente de justice à laquelle on pût en référer automatiquement pour le règlement de ces controverses d'ordre juridique quand elles s'élèvent et comme elles s'élèvent, et avant que les nations

Digitized by Google

n'aient pris leurs dispositions et que l'opinion publique ne se soit fait jour, elles disparaîtraient si tranquillement, qu'elles passeraient inaperçues si ce n'est dans les ministères des affaires étrangères, qui se réjouiraient de leur règlement, et des experts en droit international dont l'œuvre principale est de pâlir sur l'étude de sujets de ce genre.

Nécessité d'une Cour internationale pour servir de complément à l'arbitrage.

Ce n'est pas parce que les partisans de la décision juridique pensent que la décision d'une cour réglera toutes les questions, ou qu'elle est en état de terminer un différend politique, qu'ils plaident pour son établissement. Ils savent par expérience que les cours de justice ne traitent que des questions juridiques, et que les mille et une questions de politique qui embarrassent et inquiètent les hommes d'affaires ne transgressent pas le seuil des cours, ou ne conviennent pas pour être soumis à une décision juridique. Quelque étendue que puisse être la juridiction d'une cour, c'est néanmoins une juridiction limitée, et elle ne comprend pas les questions de politique ou de préférence. Et les partisans du règlement juridique pensent que, dans la nature des choses, si elle est établie, une cour internationale de justice sera une cour de juridiction limitée. Ils sentent toutefois qu'un tribunal juridique sera un supplément de garantie pour maintenir la paix entre les nations, et que sans supplanter aucune agence, il fera soit ce que les autres agences ne peuvent pas faire, soit ce qu'elles ne font que d'une manière imparfaite. Leur espoir est d'étendre et cependant de limiter le mouvement pour la paix en le basant sur la solide fondation du droit et de la justice, et en procurant des agences compétentes pour leur application. Ils pensent qu'il y a une distinction fondamentale entre la nature et le résultat de l'arbitrage d'un côté, et la nature et le résultat de la décision juridique de l'autre; et pénétrés de cette distinction et de son importance, ils ont plaidé et ils plaident encore pour l'introduction de la procédure juridique dans la pratique des nations, et la création d'un tribunal permanent, composé

Digitized by Google

de juges de profession agissant d'après les principes juridiques les mieux établis. Heureusement, cette conception de ce que l'auteur se hasarde à appeler le nouvel ordre de choses trouva un interprète dans la personne de Monsieur Elihu Root, qui en qualité de Secrétaire d'État, donna des instructions aux délégués des États-Unis à la Deuxième Conférence pour proposer un tribunal de ce genre. Le passage où se trouvent ses instructions est si court et tellement au fait, qu'il est aussi difficile d'en retrancher que d'y ajouter quelque chose. Comme le gland, il renferme à l'état d'embryon le chêne de gigantesques proportions. C'est pourquoi nous le reproduisons en entier:

> La méthode pour rendre l'arbitrage plus efficace, de façon que les nations soient de plus en plus prêtes à y recourir volontairement et à contracter des traités par lesquels elles s'engagent à s'y soumettre, est révélée par l'observation des points faibles du système actuel. Il n'est pas douteux que la principale objection contre l'arbitrage a son fondement non pas dans la répugnance des États à soumettre leurs litiges à un arbitrage impartial, mais dans la crainte que les arbitrages auxquels ils se soumettraient, pourraient n'être pas impartiaux.
>
> Ç'a été une pratique très générale chez les arbitres d'agir non comme des juges, tranchant les questions de droit et de fait d'après les documents à eux soumis et avec le sentiment de leur responsabilité de juges, mais comme des négociateurs, effectuant le règlement des questions portées devant eux conformément aux traditions et usages et en tenant compte de toutes les considérations et influences qui impressionnent les agents diplomatiques. Il y a là deux méthodes radicalement différentes, qui correspondent à des types différents d'obligation d'honneur et qui conduisent fréquemment à des résultats largement différents. Il arrive très souvent qu'un État, qui serait tout disposé à soumettre les litiges où il est impliqué, à une décision judiciaire impartiale, ne soit pas disposé à les soumettre à cette manière de procédure diplomatique.

Digitized by Google

S'il pouvait exister un tribunal prononçant sur les litiges entre États avec autant d'impartialité et autant d'objectivité, que fait la Cour Suprême des États-Unis pour les procès qui se déroulent entre citoyens des divers États de l'Union ou entre étrangers et citoyens américains, il n'est pas douteux que les États seraient beaucoup plus prêts à soumettre leurs difficultés à la décision de ce tribunal qu'ils ne le sont maintenant à courir les chances d'un arbitrage.

Vous vous efforcerez dans la Deuxième Conférence de transformer le Tribunal de La Haye en tribunal permanent composé de juges qui soient officiers juridiques et pas autre chose, auxquels on donnera des appointements suffisants, qui n'auront pas d'autre occupation, et qui consacreront tout leur temps au jugement et à la décision de causes internationales par des méthodes juridiques et dans un sens de responsabilité juridique. Ces juges seront choisis dans les différents pays de manière à ce que les différents systèmes de droit et de procédure et les principales langues soient justement représentés. La cour devra revêtir un caractère de dignité et de considération et être d'un rang si élevé, que les juristes les meilleurs et les plus capables n'hésiteront pas à accepter leur nomination dans son sein, et que le monde entier aura une absolue confiance dans ses jugements.

En conséqence, agissant d'après ces instructions, la délégation des États-Unis soumit un projet[1] pour l'établissement d'une cour dans le sens que les juristes donnent à ce terme.

Le projet des délégués des États-Unis.

Le projet est énoncé en termes généraux et n'était destiné qu'à servir comme une base de discussion et non pas pour être adopté dans la forme où il était soumis. Il se proposait d'établir une cour qui serait composée de quinze juges san déterminer la manière dont ils seraient nommés, mais stipulait que les différentes nations et les différents systèmes de droit et de procédure, ainsi que les principales langues seraient repré-

[1]Voir annexe B I, *post*, p. 261.

Digitized by Google

sentés; que la cour se réunirait à La Haye une fois par an et resterait en session jusqu'à ce qu'elle ait terminé les affaires qui lui auraient été soumises; que comme cour elle rédigerait ses règlements; que comme cour, elle exclurait les juges nationaux, si ce n'est sur le consentement exprès des parties; que sans juridiction primitive, elle serait compétente pour régler tous les différends d'un caractère international pouvant s'élever entre nations, après qu'un accord par la voie diplomatique aurait été vainement essayé, et que les parties en controverse auraient consenti à soumettre à la cour; qu'elle servirait de cour d'appel pour les verdicts, décisions, sentences des commissions d'enquête, et de tous les tribunaux spéciaux d'arbitrage, qui pourraient lui être soumis par les parties respectives; et que les juges de la cour proposée seraient compétents d'agir comme membres de commissions d'enquête ou comme tribunanx spéciaux, dans le cas où les nations désireraient qu'ils agissent ainsi. Il est aussi à remarquer que la cour proposée n'était pas destinée à remplacer la cour dite permanente, car par l'article 6 il était clairement dit que cette dernière institution "pourrait, autant que possible, constituer la base" de la cour proposée, sous condition distincte cependant, que les nations qui avaient été exclues de la Première Conférence, mais qui avaient pris part à la Deuxième, y seraient représentées. La différence entre la Cour dite permanente d'arbitrage actuelle et la cour projetée, est, pense-t-on, la différence entre une commission mixte et une cour technique, et il est facile de voir la détermination des partisans de la dernière pour régulariser et internationaliser la pratique des nations en ce que la cour devait siéger comme une cour d'appel pour réviser ou faire la révision de décisions d'une nature internationale, peu importe par quelle agence elles puissent avoir été rendues. La délégation des États-Unis rédigea et était preparée à présenter à la Conférence un projet de dix-neuf articles, se conformant aux instructions de Mon-

Digitized by Google

sieur Root, basé sur le court exposé des éléments qui devaient entrer dans la constitution et l'opération d'une cour de ce genre, comme on l'a exposé dans le projet précédemment soumis, et qu'on a suffisamment analysé pour les besoins actuels.

L'Allemagne et la Grande-Bretagne.

Le désir manifesté par l'Allemagne et la Grande-Bretagne de présenter un projet collectif obligea la délégation des États-Unis à retenir son projet original, qui cependant, est imprimé dans l'appendice afin de mettre le lecteur en mesure de mieux comprendre la proposition des trois pays, loyalement appuyée par la France, quoique techniquement parlant, elle ne fît pas partie de cette union. Après des semaines de discussion, la Conférence approuva un projet de trente cinq articles, voté par elle le 16 octobre 1907, bien qu'il fût imparfait en ce sens qu'il ne prescrivait pas la méthode suivant laquelle les juges devaient être nommés. Ce n'était pas une simple difficulté, c'était un coup fatal porté à l'existence de la cour, parce qu'une cour sans juges est du moins inefficace si elle n'est pas inconcevable. Mais la chose n'en resta pas là, car, comme on l'a dit, la Conférence adopta le projet, et recommanda que le tribunal fût établi lorsque les nations se seraient mises d'accord sur une méthode de nommer les juges. Le travail ne fut donc pas en vain. Il est convenable pour n'importe quel nombre de nations d'installer la cour pour elles-mêmes, et si cela se fait, nous aurons une cour de justice entre nations, tout comme nous avons un tribunal juridique suprême dans tout État dont les vues tendent à la civilisation.

Principaux traits caractéristiques de la Cour internationale proposée.

Quels sont les principaux traits caractéristiques de la cour permanente de justice proposée? On pense que l'état officiel de la cour tel qu'il est contenu dans le rapport officiel de la délégation des États-Unis au Secrétaire d'État, devrait être cité, car il montre le sens dans lequel elle a été comprise et interpretée par la délégation, et c'est la cour que les États-Unis ont essayé d'établir par les voies diplomatiques, telle qu'elle a été interprétée et expliquée par la délégation.

Digitized by Google

La Conférence recommande aux Puissances signataires l'adoption du projet ci-annexé de Convention pour l'établissement d'une Cour de justice arbitrale, et sa mise en vigueur dès qu'un accord sera intervenu sur le choix des juges et la constitution de la Cour.

Une analyse de ce paragraphe montre que l'établissement de la cour n'est pas l'expression d'une simple vœu ou désir de la part de la Conférence, mais que c'est une recommandation aux Puissances d'entreprendre l'établissement de la cour. Ensuite le projet de convention annexé à la recommandation n'est pas pour être soumis comme plan ou comme modèle, mais pour adoption comme l'acte organique de la cour. De plus, la convention annexée et insérée dans la recommandation est publiée non seulement avec l'approbation de la Conférence, mais encore comme un acte solennel adopté par elle. Et finalement, acceptant la convention comme l'acte organique, la Conférence recommande que la cour soit établie d'une manière définitive et permanente par les Puissances aussitôt qu'elles seront tombées d'accord sur une méthode de nommer les juges, qui une fois nommés constitueront ainsi la cour. Il est à remarquer que le nombre de Puissances nécessaires à l'établissement de la cour n'est pas fixé, pas plus que le nombre des juges n'est déterminé. Il s'ensuit donc que les Puissances désirant établir la cour sont libres d'adopter le projet de convention, de tomber d'accord sur la méthode de choisir les juges, et d'établir la cour à La Haye pour le jugement des causes soumises par les Puissances contractantes.

L'organisation de la Cour de justice arbitrale ne porterait pas atteinte à la Cour d'arbitrage, instituée par la Conférence de 1899 et prolongée par la Conférence de 1907, car cette dernière est un tribunal temporaire établi dans un but particulier, pour décider comme arbitres une controverse soumise. La Cour de justice arbitrale au contraire est une cour permanente composée de juges agissant avec un esprit de responsabilité juridique, représentant les différents systèmes de droit du monde entier, et capables d'assurer la continuité de la jurisprudence arbitrale (article I). Les Puissances contractantes sont libres

Digitized by Google

de nommer un grand nombre ou un petit nombre de juges; mais il est stipulé dans l'article 3 que les juges ainsi nommés devront occuper leur poste pour un terme de douze ans, être choisis parmi des personnes jouissant de la plus haute considération morale et possédant les conditions requises pour être admis dans leurs pays respectifs aux plus hautes charges de la magistrature, ou bien être des juristes de compétence notoire en matière de droit international (article 2).

De tout ce qui précède, il est évident que l'institution proposée n'est pas pour exister simplement de nom, mais que de fait elle sera une cour de justice; qu'elle existe pour être permanente en ce sens qu'elle n'a pas besoin d'être constituée pour n'importe quelle cause et pour chaque cause qui peut lui être soumise. Il est clair qu'une cour de ce genre agissant dans un esprit de responsabilité juridique, règle, comme cour, suivant le droit international et l'équité, une question qui lui est soumise, et que l'idée de compromis jusqu'à présent si inséparable de l'arbitrage, soit étrangère à cette institution. On dit que la cour sera permanente dans ce sens qu'elle fixera, comme le font les cours, certains termes spécifiés, pour le jugement des causes. Par exemple, l'article 14 dit:

> La Cour se réunit en session une fois par an. La session commence le troisième mercredi de juin et dure tant que l'ordre du jour n'aura pas été épuisé.
>
> La Cour ne se réunit pas en session, si la Délégation estime que cette réunion n'est pas nécessaire. Toutefois, si une Puissance est partie à un litige actuellement pendant devant la Cour et dont l'instruction est terminée ou va être terminée, elle a le droit d'exiger que la session ait lieu.
>
> En cas de nécessité, la Délégation peut convoquer la Cour en session extraordinaire.

On ne jugea pas à propos d'avoir une cour vide à La Haye, et on sentit que sans un comité juridique capable de traiter les affaires ordinaires qui pourraient lui être soumises, il n'existerait pas de permanence dans toute l'acception du mot; c'est pourquoi il est stipulé dans l'article 6 du projet que:

Digitized by Google

La Cour désigne annuellement trois juges qui forment une Délégation spéciale et trois autres destinés à les remplacer en cas d'empêchement. Ils peuvent être réélus. L'élection se fait au scrutin de liste. Sont considérés comme élus ceux qui réunissent le plus grand nombre de voix. La Délégation élit elle-même son Président, qui, à défaut d'une majorité, est désigné par le sort.

Un membre de la Délégation ne peut exercer ses fonctions quand la Puissance qui l'a nommé, ou dont il est le national, est une des Parties.

Les membres de la Délégation terminent les affaires qui leur ont été soumises, même au cas où la période pour laquelle ils ont été nommés juges serait expirée.

En considérant les deux articles par ensemble, il est apparent qu'on s'est proposé d'avoir une cour en session permanente à La Haye; que le comité juridique prendra en main les petites causes qui seront soumises, et que la cour au complet se réunira en session ordinaire ou en session extraordinaire une fois par an, ou toutes les fois que les affaires qui pourront lui être présentées justifieront sa convocation. Les juges seront considérés comme fonctionnaires d'une cour permanente, et comme tels ils toucheront des appointements fixes qu'ils soient en activité de service ou non à La Haye. La rétribution est petite (six mille florins néerlandais) mais l'honneur est grand. Si cependant un juge siège comme juge au tribunal à La Haye, ses dépenses pour aller à La Haye et en revenir lui seront payées au taux alloué dans son pays pour les frais de voyage d'un juge en service, et de plus le juge touchera une somme supplémentaire de cent florins par jour pendant l'exercice de ses fonctions, soit pour examiner soit pour juger les causes.

L'article premier parle d'une cour d'un accès libre et facile. Elle est facile d'accès parce qu'elle est permanente et a des termes fixes. Elle est libre parce qu'il n'y a pas de frais de justice pour y entrer, et elle est également libre en ce sens: que les appointements des juges ne sont pas payés par les parties en litige, mais proportionnellement par les Puissances contractantes. La juridiction de

Digitized by Google

la cour est très étendue; par exemple, "la Cour de justice arbitrale est compétente pour tous les cas qui sont portés devant elle, en vertu d'une stipulation générale d'arbitrage ou d'un accord spécial" (article 17); c'est-à-dire, en cas de traité général d'arbitrage désignant la Cour de justice arbitrale, la cour est compétente pour s'arroger la juridiction et régler le cas, si la cause d'action est présentée. Il se peut que les parties en controverse puissent soumettre les déclarations d'une commission d'enquête à la cour, afin d'avoir la responsabilité légale établie dans un cas convenable, ou bien il se peut que les parties en arbitrage puissent vouloir que leur cas soit examiné lorsqu'il est en appel, ou *de novo* par la Cour de justice arbitrale. En pareil cas, en vertu d'un accord spécial des parties en litige, la cour est investie de juridiction.

On n'a pas jugé bon de revêtir le comité juridique de la juridiction d'une cour complète, à moins qu'il n'y ait deux institutions en concurrence. On s'attend cependant à ce que le comité juridique soit un corps utile, et sa juridiction est proportionnée à sa dignité. Par exemple l'article 18 stipule:

> La Délégation (article 6) est compétente:
>
> 1. pour juger les cas d'arbitrage visés à l'article précédent, si les Parties sont d'accord pour réclamer l'application de la procédure sommaire, réglée au Titre IV, Chapitre 4 de la Convention pour le règlement pacifique des conflits internationaux.
>
> 2. pour procéder à une enquête en vertu et en conformité du Titre III de ladite Convention en tant que la Délégation en est chargée par les Parties agissant d'un commun accord. Avec l'assentiment des Parties et par dérogation à l'article 7, alinéa 1, les membres de la Délégation ayant pris part à l'enquête peuvent siéger comme juges, si le litige est soumis à l'arbitrage de la Cour ou de la Délégation elle-même.

C'est pourquoi le comité juridique est compétent pour siéger comme la cour de procédure sommaire, dans les cas ou les parties en litige tombent d'accord pour se servir de la procédure sommaire de la convention révisée. Il est également compétent pour siéger comme commission

Digitized by Google

d'enquête; et comme la commission d'enquête trouve des faits, il ne semble pas qu'il y ait de raison pour que les membres du comité juridique ne puissent pas siéger comme juges, si le litige est soumis à la cour complète ou à la délégation.

L'article 19 investit le comité juridique du pouvoir de rédiger l'accord spécial, c'est-à-dire le compromis dont il est parlé dans l'article 52 de la Convention pour le règlement pacifique des conflits internationaux, déjà mentionné, à moins qu'il n'y ait un accord ou une stipulation pour que le contraire ait lieu.

La procédure de la cour n'a pas été négligée, mais elle trouve une place convenable dans le projet de convention.

L'établissement de la Cour permanente fut proposé par la délégation des États-Unis, elle fut acceptée en principe et loyalement appuyée par les délégations de l'Allemagne et de la Grande-Bretagne, et le projet rédigé et recommandé par la Conférence est l'œuvre collective des délégations des États-Unis, de l'Allemagne et de l'Angleterre. On doit dire toutefois, que le projet n'aurait pas pu être adopté sans le loyal et illimité support de la France.

De ce court exposé il est évident que les assises d'une Cour permanente ont été posées d'une manière large et solide; que l'organisation, la compétence et la procédure ont été déterminées et recommandées sous forme d'un Code que les Puissances ou quelques-unes d'entre elles peuvent accepter. Il est certain qu'en tombant d'accord sur la nomination des juges, la Cour permanente et internationale pourra être appelée immédiatement à l'existence. Un peu de temps, un peu de patience et cette grande œuvre est accomplie.

Il eût été avantageux de retenir dans le projet adopté par la Conférence l'article 13 du projet fait dans le principe, tel qu'il avait été préparé mais non soumis par la délégation des États-Unis. Si cela avait été fait, nous aurions eu une cour de justice compétente pour régler toute controverse d'une nature internationale qui lui aurait été soumise, et l'invitation à comparaître devant elle, et à se soumettre à sa juridiction, aurait

Digitized by Google

été, de fait si non pas en théorie, l'équivalent d'une citation de cours nationales. Malgré cela, cet article n'a pas été retenu; il est cependant d'une grande importance, et les services qu'il eût été appelé à rendre ont été signalés par le distingué professeur Nys, qui n'est pas seulement un juriste international du plus haut rang, attaché à l'égalité et à la souveraineté des États qu'il ne voudrait pas voir violées, mais qui voit dans l'administration de la justice par un tribunal international composé de juges, la réalisation de la paix internationale. Comme juge, il reconnaît les restrictions aussi bien que les avantages des procédés juridiques.

Dans un article très intéressant rédigé par le professeur Nys et publié par l'*American Journal of International Law*[1] l'auteur s'exprime ainsi:

> Une proposition ingénieuse [article 13 du projet américain] a été soumise à divers membres de la Deuxième Conférence de La Haye concernant la compétence de la Cour judiciaire permanente dont l'établissement avait été décidé. D'après ce plan, la Cour aura compétence pour accueillir, examiner et trancher, toutes prétentions ou demandes émanant d'un État souverain relativement à tout différend de caractère international avec un autre État souverain, à condition que ce différend ne soit pas de nature politique et n'affecte ni l'honneur, ni l'indépendance, ni les intérêts vitaux d'un des États. Elle ne sera pas compétente concernant aucune demande ou réclamation venant de toute personne, physique ou morale, autre qu'un État souverain. Elle ne prendra aucune mesure, lorsqu'elle sera saisie d'une demande ou réclamation qu'elle a compétence pour accueillir, à moins qu'elle n'estime que le différend porté devant elle est un différend susceptible de faire l'objet d'un jugement, qu'elle a compétence pour l'examiner et le trancher et qu'il mérite de retenir son attention; dans ce cas, et après un délai qui ne sera pas inférieur à trente jours

[1] Vol. 6, pp. 308–10.

Digitized by Google

et ne pourra excéder quatre-vingt-dix jours, à compter de l'introduction de la demande ou réclamation, elle invitera l'autre État souverain à comparaître et à lui déférer l'affaire aux fins de décision judiciaire par la Cour. Il suit de là qu'il serait possible pour un État d'en appeler un autre en justice et d'obtenir que la question se déroule sur le terrain judiciaire. A la vérité, il existe un danger qu'il faut écarter: celui de blesser la fierté d'un État souverain. Mais la disposition suivante obvie à cette difficulté; si la Cour invite un État à comparaître et à lui déférer le litige pour être tranché judiciairement, l'État à qui cette invitation est adressée peut: *a*) refuser de déférer le litige; *b*) s'abstenir de le faire en laissant passer un certain nombre de jours sans donner aucune réponse, auquel cas il sera censé avoir refusé; *c*) déférer le litige dans son intégralité; *d*) offrir de déférer le litige en partie ou sous une forme différente de celle qui était indiquée dans la demande, auquel cas l'État demandeur est libre ou d'accepter l'attribution du litige telle qu'elle a été acceptée par l'autre partie ou de retirer sa demande ou réclamation; *e*) comparaître dans le seul but de contester le droit de l'État demandeur à aucune réparation ou dédommagement; si la Cour ne se range pas à ce point de vue, elle doit renouveler l'invitation à comparaître. Au cas où les États en litige ne peuvent tomber d'accord sur la forme et sur la portée de l'attribution à la Cour du différend mentionné dans la demande, la Cour peut nommer, à la requête de l'une ou de l'autre des Parties, une Commission de trois des membres du Conseil administratif; cette Commission déterminera les questions qui lui seront soumises et l'étendue de l'enquête à laquelle elle procédera; après quoi, si l'une des Parties se retire, elle sera considérée comme ayant refusé de soumettre le point en question à la décision judiciaire. Une fois cette procédure réglée, toutes les difficultés qui encombrent les voies de l'arbitrage seraient surmontées. La Cour de justice serait prête à entendre les hommes de loi et les représentants des États, parties au procès, elle pourrait agir en qualité de tribunal judiciaire et l'arbitrage serait superflu. Il ne serait plus

Digitized by Google

nécessaire ni de passer des conventions générales d'arbitrage, ni de conclure des compromis spéciaux pour tel ou tel différend particulier; tous les États auraient devant eux un véritable tribunal international; ils seraient dans la situation du citoyen d'un pays civilisé, qui, victime d'une atteinte à ses droits, peut citer celui qu'il accuse d'avoir été l'auteur du dommage à comparaître avec lui devant les tribunaux établis.

Pourquoi la Cour n'a pas été établie à la Deuxième Conférence de La Haye.

Si l'on demande pourquoi la Conférence a approuvé en principe l'établissement d'une cour internationale mal nommée "la Cour de justice arbitrale," et cependant n'a pas réussi à constituer la cour en nommant les juges, on répondra qu'aucune délégation excepté celle des États-Unis n'avait reçu d'instructions pour proposer la formation d'une cour de ce genre; que la question était difficile par suite du désir militant des grandes et des petites nations d'y être représentées; que le temps à la disposition de la Conférence était très limité, puisque la session n'avait duré que quatre mois en tout, et qu'on avait eu à examiner un grand nombre de sujets de première importance. Les grandes nations voulaient une représentation permanente. Les petites nations voulaient être représentées de même. Si chaque nation avait pu nommer un juge, il eût été facile de composer la cour, non pas une cour dont le nombre aurait été limité, mais on aurait eu une assemblée juridique de quarante-quatre membres, puisque quarante-quatre États étaient représentés à la Conférence. Partant de ce point de vue, la question était mathématique, et à cette époque on n'a pas trouvé de méthode satisfaisante pour réduire le nombre quarante-quatre à quinze sans exclure les juges de quelques-uns des États. On a eu en vue un compromis, car la convention aurait pu recommander la nomination de certaines personnes ayant les conditions requises pour former la cour d'abord, et choisir leurs successeurs par la voie diplomatique, ou par des méthodes à déterminer plus tard. Toutefois les

Digitized by Google

nations devaient nommer les juges, et naturellement les petites nations ne voulaient pas admettre que leurs intérêts dans cette cour fussent moindres que les intérêts des grandes Puissances, ou que leur influence dans la formation de la cour fût moindre en matière de droit, bien qu'elle pût l'être en matière de fait. Il eût été préférable d'avoir entièrement mis de côté l'élément national, et d'avoir choisi les juges en rapport avec leur aptitude sans tenir compte de la représentation de certaines nations pour procéder à leur nomination, quoique les nations auraient eu naturellement à décider de la question d'aptitude. La délégation des États-Unis était prête à accepter n'importe quelle méthode qui aurait pu produire une cour convenable, et lorsqu'on avait abordé la question, elle avait déclaré d'une manière formelle que peu lui importait si oui ou non on eût choisi un citoyen des États-Unis. Cependant les autres nations refusèrent d'agir ainsi. On doit dire qu'au nom de la délégation des États-Unis, Monsieur Choate présenta à la Conférence dix méthodes différentes et distinctes de composer la cour, dans un discours qui est contenu dans l'appendice, et l'on pense que depuis lors aucunes autres méthodes plus pratiques n'ont été proposées. Il est grandement à regretter que la cour n'ait pas été créée à la Conférence, mais ce n'est qu'en mythologie que Minerve sortit tout armée et équipée du cerveau de Jupiter. L'acceptation d'un principe entraîne avec elle ses conséquences, et tôt ou tard, ses partisans ont le ferme espoir que ce sera bientôt, le principe arrivera à être mis en pratique et une cour internationale de justice sera établie entre les nations.

Il y a une autre raison qui explique pourquoi la cour n'a pas été créée, c'est que, suivant une expression que l'on entendait tous les jours à la Conférence, le temps n'était pas encore arrivé pour son établissement. Il est à craindre que ce ne soit une manière polie pour s'excuser de n'avoir pas fait ce qu'on ne voulait pas faire; cependant il est un fait certain que,

Digitized by Google

quelque fortement enraciné qu'ait été le sentiment public aux États-Unis en faveur de la cour, on ne peut pas dire que dans les autres pays, il existât une opinion publique de même nature. Mais le sentiment public grandit et s'affermit avec le temps. Les serviteurs du peuple, sans en excepter les délégués des Conférences internationales, prêtent une oreille attentive et bienveillante à ses ordres, et depuis la clôture de la Conférence, le sentiment public s'est déclaré en faveur de la cour.

On n'entendait pas considérer comme lettre morte la recommandation de la Conférence au sujet de l'établissement de la Cour internationale par la voie diplomatique après sa clôture, et ses partisans n'ont pas regardé cette recommandation comme étant équivalente au classement de l'affaire, car chacune des Puissances intéressées, y compris la France, a manifesté sa bonne volonté et son intention de coopérer à sa constitution, non seulement par d'éloquentes paroles à la Conférence, mais encore par des rapports formels et officiels. Examinons donc ces rapports officiels par ordre alphabétique des noms des pays en français, comme c'est l'usage en diplomatie.

Dans le rapport officiel de la Conférence, connu sous le nom de Livre Blanc, présenté au Reichstag, le Gouvernement allemand dit:

Attitude des Puissances qui ont proposé la Cour.

> L'établissement d'une Cour arbitrale de ce genre avait été proposé à la Conférence par les États-Unis d'Amérique. La proposition avait pour but de faciliter l'arbitrage dans toute la mesure possible, en instituant une Cour de justice mondiale, permanente, composée d'une certaine manière, qui devait se réunir chaque année à La Haye pour trancher sans frais tous les différends qui pourraient lui être soumis par les Puissances contractantes. Une institution de ce genre apparaissait comme de la plus haute utilité et comme répondant aux buts poursuivis par l'Allemagne. Aussi la Délégation allemande a-t-elle soutenu chaleureusement cette initiative et a-t-elle élaboré et déposé,

Digitized by Google

d'accord avec la Délégation américaine et la Délégation britannique, un projet en ce sens. Le projet n'a pu, à la Conférence même, aboutir à une convention, parce qu'il n'a pas été possible de s'entendre là-bas sur la composition de la Cour de justice. Mais la Conférence, dans le premier vœu émis par elle et consigné à l'Acte final, a recommandé aux Puissances l'adoption du projet en question, dès qu'un accord serait intervenu sur une organisation adéquate. L'Allemagne est toute disposée à donner *son concours* à cet effet.

Dans le rapport français connu sous le nom de Livre Jaune, on dit:

Chacun d'eux doit veiller à ce qu'une suite soit donnée, dans la mesure du possible, aux vœux, résolutions ou recommandations, par lesquels la Conférence, là où elle ne pouvait conclure elle-même, a marqué nettement son désir de voir les Gouvernements achever son œuvre. Il nous suffira de citer les négociations nécessaires pour donner définitivement l'existence à la Cour de justice arbitrale permanente, dont le fonctionnement est subordonné à une entente sur le choix des juges.

Après avoir manifesté ses regrets en voyant que la Conférence n'avait pas réussi à créer une cour, le rapport anglais connu sous le nom de Livre Bleu exprime l'espoir qu'elle peut être constituée et s'exprime ainsi:

Nous ne pouvons qu'espérer que les difficultés dont il a été impossible de venir à bout seront à la fin surmontées et que notre travail de pionniers ne sera pas finalement dépourvu de tout résultat.

Le rapport des États-Unis dont nous avons déjà parlé, dit à ce sujet:

Digitized by Google

> Il est évident que les assises d'une Cour permanente ont été posées d'une manière large et solide; que l'organisation, la compétence et la procédure ont été déterminées et recommandées sous forme d'un Code que les Puissances ou quelques-unes d'entre elles peuvent accepter. Il est certain qu'en tombant d'accord sur la nomination des juges, la Cour permanente et internationale pourra être appelée immédiatement à l'existence. Un peu de temps, un peu de patience et cette grande œuvre est accomplie.

A ce dernier rapport, on devrait ajouter un passage du Message du Président au Congrès de décembre 1907:

> Un pas en avant considérable a été fait également vers la création d'un Tribunal judiciaire permanent pour la solution des litiges internationaux; une discussion très approfondie de la proposition de créer une Cour de ce genre a eu lieu et on est arrivé finalement à un accord général en faveur de son institution. La Conférence a recommandé aux Puissances signataires l'adoption d'un projet sur les termes duquel elle s'est entendue pour l'organisation de la Cour, ne laissant à régler que la méthode suivant laquelle les juges seront choisis. Cette question qui demeure non résolue est évidemment une question que le temps et la bonne volonté résoudront.

Efforts pour organiser la Cour depuis la Deuxième Conférence de La Haye.

Il paraît que chacun des Gouvernements intéressés a confirmé l'action de ses délégués à la Conférence, et que chacun d'eux se tient prêt à coopérer à la création de la cour. On sait parfaitement que des mesures ont été prises, comme la Conférence l'a recommandé, pour établir la cour, et comme cela devait être, c'est le Gouvernement des États-Unis qui a pris l'initiative. Il est difficile de dire ce qui a été fait, car la correspondance diplomatique n'est pas ordinairement rendue publique pendant les négociations, et les Gouvernements principalement intéressés considéreraient probablement comme abus de confiance, si la correspondance était publiée à cette

Digitized by Google

époque. Cependant, on a publié une note officielle du Département d'État donnant quelques renseignements très intéressants quant à l'action prise par les États-Unis. On apprend de cette source que Monsieur Robert Bacon, en qualité de Secrétaire d'État, profita de la réunion de la Conférence Navale à Londres en 1908–9 pour proposer que la Cour internationale des prises fût investie de la juridiction et des fonctions de la Cour de justice arbitrale, et que, lorsqu'elle siégerait comme telle, elle eût à agir conformément au projet de Convention pour la création de la Cour arbitrale adopté par la Conférence et recommandé aux Puissances. L'instruction de Monsieur Bacon était en date du 6 février 1909, en voici la teneur:

> Afin de donner à la Cour des prises les fonctions de Cour arbitrale prévues dans le premier vœu de l'Acte Final de la Deuxième Conférence, le Département propose l'article additionnel suivant au projet de protocole concernant la Cour des prises:
>
> Tout signataire de la Convention pour l'établissement de la Cour des prises peut insérer dans l'acte de ratification une disposition à l'effet que la Cour internationale des prises soit compétente pour accepter la juridiction et la décision de tous litiges s'élevant entre les signataires du présent acte, qui lui auraient été soumis pour arbitrage. La Cour internationale des prises acceptera donc compétence sur ce point et adoptera pour l'examen et la décision du litige le projet de Convention pour l'établissement d'une Cour de justice arbitrale adoptée par la Deuxième Conférence de La Haye et dont l'établissement par la voie diplomatique a été recommandé aux Puissances.
>
> Tout signataire de la Convention pour l'établissement de la Cour internationale peut insérer dans la ratification de ladite convention l'article proposé et avoir droit par là au bénéfice de cet article.
>
> Le Département insiste d'une manière toute particulière sur l'adoption des articles proposés et il espère vivement la voir se réaliser.

Digitized by Google

La Conférence Navale décida que la proposition d'investir la Cour des prises de la juridiction et des fonctions de la Cour de justice arbitrale était au delà de son champ d'action, et suggéra qu'une question d'un si grande importance fût poursuivie par la voie diplomatique. C'est pourquoi, le 5 mars 1909, Monsieur Bacon, Secrétaire d'État, notifia les pays représentés à la Conférence Navale de l'intention dans laquelle se trouvaient les États-Unis de préparer et de transmettre une note circulaire identique montrant—

> l'opportunité d'investir la Cour des prises de la juridiction et des fonctions d'une Cour de justice arbitrale afin que le droit international soit administré et la justice rendue en paix comme en guerre par un tribunal international permanent: cette étroite connexion entre les deux cours a été envisagée par les créateurs de la Cour de justice arbitrale, ainsi qu'il résulte de l'article 16 du projet de convention en vertu duquel les juges de cette Cour pourraient exercer les fonctions de juges de la Cour des prises. Le fait qu'on n'a pu constituer la Cour de justice arbitrale, bien que le mode de nomination des juges soit essentiellement le même pour les deux cours, rend cette disposition inefficace; mais il est possible de donner effet à l'intention de ses auteurs sur ce point, en constituant la Cour de justice arbitrale par le transfert à la Cour des prises des fonctions d'un tribunal arbitral et en prescrivant l'emploi du projet de convention sur la Cour de justice arbitrale comme code de procédure dans ce cas.

Il est important de citer un autre passage des instructions de Monsieur Bacon en date du 5 mars 1909, parce qu'il montre non seulement le grand désir du Gouvernement pour l'établissement de la cour, mais encore que le consentement des Puissances à cet établissement ne dépendait que de leur jugement mûri:

Digitized by Google

Il n'entre pas dans les intentions de ce Gouvernement de faire aucune espèce de pression pour assurer l'acceptation de ses vues, mais les États-Unis estiment que la constitution de la Cour de justice arbitrale comme branche ou chambre de la Cour des prises, au regard des nations qui volontairement y consentiraient, serait de nature non seulement à rehausser la dignité de la Cour des prises, mais encore par la création d'une Cour permanente d'arbitrage à contribuer de la plus utile manière à la cause de la justice et par suite à la solution pacifique des litiges internationaux.

C'est pourquoi Monsieur Philander Knox, successeur de Monsieur Bacon, fit la proposition officielle dans une note en date du 18 octobre 1909. Nous en extrayons les passages suivants:

C'est avec le plus grand regret que le Gouvernement et le peuple des États-Unis ont vu qu'une Cour de justice arbitrale composée de juges permanents et agissant dans un sens de responsabilité juridique, représentant les différents systèmes juridiques du monde entier et capable d'assurer la continuité de la jurisprudence arbitrale, n'ait pas été établie à la Deuxième Conférence de la Paix de La Haye, et les États-Unis regrettent de même que la composition de la Cour de justice arbitrale proposée n'ait pas encore été effectuée par la voie diplomatique, d'après la recommandation suivante de la Conférence:

La Conférence recommande aux Puissances signataires l'adoption du projet ci-annexé de Convention pour l'établissement d'une Cour de justice arbitrale, et sa mise en vigueur dès qu'un accord sera intervenu sur le choix des juges et la constitution de la Cour.

L'examen minutieux du projet et des difficultés qui s'opposent à la constitution de la Cour, par le fait que la Conférence n'avait que peu de temps à sa disposition, a porté le Gouvernement des États-Unis à conclure que dans l'intérêt de l'arbitrage et du règlement pacifique des dis-

Digitized by Google

putes internationales, il est nécessaire de traiter la question de l'établissement de la Cour, selon le vœu émis par la récente Conférence de La Haye et d'en assurer l'organisation par voie diplomatique.

La liaison nécessaire et intime qui existe entre la Cour internationale des prises et la Cour de justice arbitrale proposée était indiquée dans l'article 16 du projet de convention de la Cour de justice arbitrale comme il suit:

> Les juges et les juges suppléants, membres de la Cour de justice arbitrale, peuvent aussi être nommés aux fonctions de juge et de juge suppléant dans la Cour internationale des prises.

La raison qui existait en 1907 et qui a conduit à formuler les articles n'a rien perdu de sa valeur. En conséquence, il a paru aux États-Unis que la difficulté s'opposant à un accord relatif à la composition de la Cour pourrait être écartée en mettant à exécution l'article 16 en vertu d'un accord international stipulant que les juges de la Cour internationale des prises seront qualifiés pour siéger en juges dans la Cour de justice arbitrale pour telles des nations qui y consentiraient librement, et que, siégeant en cette capacité, les juges de la Cour internationale des prises pourraient connaître de tel cas d'arbitrage qui pourrait être soumis à leur jugement par un signataire, et d'en décider selon la procédure prescrite dans le projet de convention. En proposant d'investir la Cour internationale des prises de la juridiction et des fonctions de la Cour de justice arbitrale proposée, les États-Unis sont animés du désir d'établir une Cour arbitrale siégeant de façon permanente à La Haye pour le règlement pacifique des différends qui pourraient surgir en temps de paix entre les nations acceptant et pratiquant dans leurs relations étrangères un droit international éclairé et progressif.

C'est une vérité evidente qu'il est plus facile d'étendre la juridiction d'une institution existante que d'en créer une nouvelle, et comme les juges et les juges-suppléants de la Cour internationale des prises doivent être versés

Digitized by Google

dans le droit international et jouir de la plus haute réputation morale, il ne peut y avoir aucune objection logique ou inhérente à la proposition à étendre leur sphère de puissance bienfaisante en leur conférant la qualité de juges de la Cour de justice arbitrale proposée.

La proposition des États-Unis ne nécessite aucunement la modification ni de la lettre ni de l'esprit du projet de convention, ni le changement du texte d'aucun de ses articles. D'autre part, elle nous assurerait l'établissement de la Cour de justice arbitrale comme chambre du premier tribunal international du monde, et compléterait ainsi par voie diplomatique l'œuvre de la Deuxième Conférence de La Haye et mettant en vigueur son premier vœu.

Bien entendu que les réponses à cette note indiquaient un consentement à l'érection de la cour comme institution séparée, non pas comme partie de la Cour des prises, mais en employant dans ce but la méthode de composition de ce dernier tribunal. Ce qui voulait dire que chaque signataire de la Convention de la Cour des prises, ou que chaque Puissance voulant bien former la cour nommerait un juge et un député; que les juges des grandes Puissances siégeraient pendant l'existence de la convention, tandis que les juges des autres Puissances siégeraient par un système de rotation, c'est-à-dire à tour de rôle pendant de courtes périodes. Mais même quoique cette méthode fût acceptable par les grandes Puissances, il y avait apparemment une objection de la part des petits États, et il se trouvait une difficulté, même si l'objection avait été éliminée, parce que cette méthode de composition présupposait l'établissement définitif de la Cour des prises, ce qui ne pouvait avoir lieu, semblerait-il, sans que la Convention de la Cour des prises et la Déclaration de Londres sur lesquelles la création de la cour dépendait n'aient été ratifiées par la Grande-Bretagne. Il est, bien entendu, théoriquement possible que la Cour de justice arbitrale puisse être cons-

Digitized by Google

tituée en adoptant la méthode de la Cour des prises, mais on pense que les Puissances ne voudraient pas établir la Cour arbitrale sans que la Cour des prises ne l'ait été auparavant.

Objections soulevées à la Cour proposée.

Voilà pour la difficulté; maintenant quant à l'objection. A la Conférence, on proposa pour la Cour de justice arbitrale, une méthode semblable à celle de nommer les juges de la Cour des prises, et elle fut rejetée. Il peut paraître étrange qu'une méthode presque identique réussisse dans un cas et pas dans l'autre. On peut dire que les petits États voulaient bien céder un point dans la question de la Cour des prises, parce qu'ils ne manifestaient pas autant d'intérêt à cette dernière qu'à la Cour de justice arbitrale, bien qu'on pense qu'en cas de guerre les jugements de la Cour des prises affecteraient les droits et les obligations des neutres dans le monde entier, et que tous les États s'y intéresseraient par le fait, puisqu'ils seraient affectés par ses décisions. On peut dire aussi qu'il y avait une différence entre les deux cours, car la juridiction de la Cour des prises est inévitablement limitée aux cas de prise, au lieu que la Cour de justice arbitrale qui est sans juridiction, est néanmoins de juridiction illimitée, parce que par l'article 17 du projet de convention elle est déclarée "compétente pour tous les cas qui sont portés devant elle, en vertu d'une stipulation générale d'arbitrage ou d'un accord spécial." Par la raison qu'on vient de donner, cette différence semble plus spécieuse que réelle, et cependant elle n'est pas sans fondement, parce que la cour proposée pourrait juger toutes les phases de droit international autres que les cas de prise, et les nations prises dans leur ensemble s'intéressent et doivent s'intéresser au progrès du droit international considéré comme système de jurisprudence.

Quoiqu'il en soit, le fait est que les petites Puissances ont accepté l'inégalité dans un cas et ont refusé de l'accepter dans l'autre. Les faits sont des choses inflexibles et on doit en tenir compte. Il se peut cependant que, si les petites Puissances

Digitized by Google

étaient sûres que les grandes voulussent bien consentir à établir la Cour de justice arbitrale par la méthode de la Cour des prises, et si elles reconnaissent maintenant l'importance de la cour, et les services qu'elle leur rendrait, mieux qu'elles ne le faisaient lorsque la proposition fut faite pour la première fois à la Conférence, elles consentiraient, ou un bon nombre d'entre elles pourraient consentir à son établissement, même malgré leur aversion pour la méthode. Ceci est toutefois une matière à conjecture, sur laquelle on ne peut émettre aucune opinion en l'absence de renseignements précis. On devrait dire cependant à ce sujet, que les partisans de la Cour de justice arbitrale n'insistèrent pas sur la création de la cour par toutes les Puissances, parce qu'ils savaient d'après l'aspect présenté lors des débats, que le consentement de toutes était impossible, et ils rédigèrent la recommandation pour sa formation par la voie diplomatique, de manière à ce qu'elle pût être instituée par n'importe quel nombre de Puissances voulant bien coopérer à son établissement, sans toutefois chercher à en fixer le nombre. Ce fait est mentionné dans plusieurs passages du rapport officiel de la délégation américaine, et par suite du rôle prépondérant de la délégation américaine, on doit considérer ses vues comme ayant plus de poids que les autres. "Il s'ensuit, dont que les Puissances désirant établir la cour sont libres d'adopter le projet de convention, de tomber d'accord sur la méthode de choisir les juges, et d'établir la cour à La Haye pour le jugement des causes soumises par les Puissances contractantes." Dans un autre passage plus loin, il est dit que—

> De ce court exposé il est évident que les assises d'une Cour permanente ont été posées d'une manière large et solide; que l'organisation, la compétence et la procédure ont été déterminées et recommandées sous forme d'un Code que les Puissances ou quelques-unes d'entre elles peuvent accepter. Il est certain qu'en tombant d'accord sur la nomination des juges, la Cour permanente et inter-

Digitized by Google

nationale pourra être appelée immédiatement à l'existence. Un peu de temps, un peu de patience et cette grande œuvre est accomplie.

Dans cet article, on n'a pas l'intention de passer en revue de nouveau les différents moyens qu'on a suggérés pour établir la cour, puisque le discours de Monsieur Choate sur ce sujet, se trouve dans l'appendice, ou bien encore de proposer des méthodes autres que celles qui ont été déjà suggérées.

Il semble bon cependant, d'appeler l'attention sur deux méthodes de constituer la cour: Premièrement, par la méthode d'élection, dans le cas où les nations auraient la velléité de l'adopter, comme Monsieur Choate le demande avec instance; deuxièmement, la méthode de sélection sur la recommandation des Gouvernements, méthode appuyée par les publicistes hollandais depuis l'ajournement de la Conférence. En supposant que la cour fût formée de quinze juges, Monsieur Choate suggéra le plan suivant afin d'aller au-devant du désir des petites nations, que chaque nation dût participer sur une absolue égalité au choix des juges. Ainsi:

ARTICLE 1. Chaque Puissance signataire aura la faculté de nommer un juge et un suppléant qualifié pour et disposé à accepter de tels postes et de transmettre les noms au Bureau international.

ARTICLE 2. Le Bureau établira d'après cela, une liste de tous les juges et suppléants proposés avec indication des nations les proposant et la transmettra à toutes les Puissances signataires.

ARTICLE 3. Chaque Puissance signataire signifiera au Bureau lesquels des juges et suppléants ainsi nommés elle choisit, chaque nation votant pour quinze juges et suppléants en même temps.

ARTICLE 4. Le Bureau à la réception des listes ainsi votées établira la liste des noms des quinze juges et des quinze suppléants ayant reçu le plus grand nombre de votes.

Digitized by Google

La seconde méthode est semblable à celle-ci, mais elle n'est pas identique, et elle possède l'avantage de faire approuver par les nations en totalité le choix des juges qui ont été recommandés par les nations agissant chacune en particulier. De cette manière, chaque nation recommande au Conseil administratif de la Cour permanente d'arbitrage de La Haye, composée des agents diplomatiques accrédités en Hollande, une ou plusieurs personnes possédant les qualités requises pour être juges. Le Conseil administratif choisit alors parmi ces personnes ainsi recommandées le nombre de juges nécessaire pour former la cour. On pense que l'une et l'autre méthode pourrait contribuer à la formation d'une cour digne de la confiance des nations, mais la seconde méthode a l'avantage du choix, que la première ne possède pas, elle a aussi celui de l'élection qui est commun aux deux. Dans chaque cas cependant, la difficulté est la même, en ce que la nation ne nomme pas directement le juge.

Proposition d'une Cour pour un nombre limité de Puissances.

Il n'est pas néanmoins essentiel que la cour soit formée en commençant pour les nations comme un tout, et à ce sujet, il semble bon de montrer comment on pourrait l'établir pour un nombre limité de Puissances désireuses de l'instituer pour elles-mêmes, sans chercher directement ou indirectement à persuader les Puissances non disposées à la constituer de se joindre à elles, en d'autres termes d'essayer la chose sur une petite échelle, car il nous faut admettre que la cour internationale est un essai, avant de chercher à l'établir sur une grande échelle, dans l'espoir que cette expérience démontrera l'utilité de la cour et la méthode appropriée à sa constitution pour tous les membres de la société des nations qui manifestent un certain intérêt au développement du droit international et à son application à des causes concrètes impliquant ce droit. Un tribunal ainsi formé, serait temporaire, en ce sens qu'il pourrait être remplacé par une cour plus importante, si l'on tombait d'accord sur sa constitution, et l'auteur

Digitized by Google

se hasarde à faire la suggestion que la tentative devrait se faire très prochainement de manière à ce qu'avant la réunion de la Troisième Conférence on la trouve en existence, parce que de prime abord, il est plus facile d'apporter des changements à une institution déjà existante, que d'avoir à en créer une en commençant par le tout commencement, si l'on peut se servir de cette expression, et parce qu'en second lieu, la création et le bon fonctionnement d'une cour de ce genre assureraient l'insertion du projet dans le programme de la Troisième Conférence, concentreraient l'attention sur elle, et forceraient les Gouvernements à étudier le projet avant la réunion de la Conférence qui, en toute probabilité, assurerait son établissement définitif par les délégués à la Troisième Conférence.

On a dit que les grandes Puissances, pense-t-on, veulent bien former la cour, si elles sont assurées d'une représentation permanente, comme c'est le cas de la Cour des prises. Si les grandes Puissances qui sont au nombre de huit, à savoir: l'Allemagne, les États-Unis, l'Autriche-Hongrie, la France, la Grande-Bretagne, l'Italie, le Japon, et la Russie tombaient d'accord pour former la cour pour elles-mêmes, la question de représentation ne s'élèverait pas, puisque chacune d'elles naturellement nommerait un juge dans une cour créée par elles. Dans ce cas, le même résultat serait accompli en ce qui concerne les grandes Puissances, comme si la Cour des prises avait été établie avec la juridiction et les fonctions de la Cour de justice arbitrale, ou comme si la Cour arbitrale avait été instituée d'après la méthode adoptée par la Convention de la Cour des prises pour la formation de la cour. Elle ne serait pas nationale, malgré la nomination de membres nationaux, elle serait internationale, en ce sens qu'elle aurait à résoudre des problèmes internationaux, bien que n'étant que la cour des nations qui la composent. Donc on pourrait l'appeler en parfaite justice, une cour internationale, bien qu'elle ne fût

Digitized by Google

pas la cour de toutes les nations. Il n'y a pas de doute qu'un tribunal ainsi formé serait une bonne chose en lui-même, et les services qu'il serait appelé à rendre, faciliteraient certainement davantage la création d'une cour de la société des nations, parce que créé par la société, il donnerait une grande impulsion à la formation de cette cour plus grande, s'il était stipulé qu'une nation non contractante pourrait soumettre à la cour ses différends avec une nation contractante, ou si les deux nations non contractantes pouvaient en profiter. Dans un cas semblable, chaque nation non contractante pourrait nommer un juge pour le règlement du cas qui l'intéresserait. La chose pourrait se faire sans violer le principe d'égalité, parce que même si le différend était entre une nation contractante et une nation non contractante, la soumission à la cour voudrait dire la soumission des nations en litige au jugement de juges qu'elles n'auraient pas choisis mais dans laquelle pour le règlement du cas particulier, elles étaient également représentées.

Les avantages d'une mesure de ce genre sont, pense-t-on, clairs et sans discussion. Elle convaincrait le monde en général que les huit nations s'intéressaient à la justice internationale, non seulement en ce qui les concernait, mais encore en ce qui touchait les nations non contractantes. Cette manière de faire éliminerait la critique d'exclusion qui autrement pourrait se faire. Elle montrerait leur confiance dans la procédure juridique en l'adoptant pour elles-mêmes, et leur générosité en offrant ses services aux nations en général, montrerait l'intérêt qu'elles portent au progrès de la grande cause de règlement juridique. Elle aurait l'inestimable avantage de tenter l'essai sous les conditions les plus favorables, parce qu'on n'a pas besoin de se demander, si les huit grandes nations ont dans leur sein des juristes dignes de la grande charge qui incombe à des juges internationaux, et on ne doute pas que la gravité de la tentative et l'importance des intérêts en-

Digitized by Google

gagés n'obligent à nommer des juges compétents, car les parties contractantes ne songeraient pas un seul instant à soumettre leurs différends mutuels à un tribunal incompétent ou inférieur. Cette proposition est basée sur le fait que les grandes Puissances sont convaincues de l'utilité d'une cour semblable, et comme ceux qui ont fait la proposition en premier lieu s'intéressent encore à son institution, on en arrive à conclure que les autres grandes Puissances avec lesquelles leurs relations sont étroites, intimes et confidentielles, coopéreraient avec eux à la formation de la cour sans qu'on les sollicite de le faire ou qu'on les en persuade.

On pense que l'institution et l'heureux fonctionnement de la cour ne justifieraient pas seulement les Puissances de l'avoir formée, mais encore convaincraient de son utilité les Puissances non contractantes qui hésitent à se soumettre à un règlement juridique. La théorie et la pratique sont deux choses bien différentes, et une démonstration pratique est pour les nations comme pour les individus plus conclusive qu'une exposition théorique. Pour convaincre ceux qui seraient portés au doute, il suffirait de leur énumérer, et cela de la même manière que les doutes de Saint-Thomas furent éclaircis, quelques causes qui ont été jugées suivant les principes juridiques.

Jusqu'ici on a suggéré l'idée d'une cour de huit juges, mais il va de soi qu'on en invite un neuvième à y participer. Ce serait vraiment une bien triste festin, si l'hôte n'y était pas invité. Comme siège de la cour proposée, et réellement centre de l'internationalisme, la Hollande a des prétentions qu'on ne peut lui contester, et pour ce qui est de créer une civilisation, elle est certainement sur le même pied que les huit grandes Puissances.

Une proposition pour donner suite à cette suggestion figure dans ce volume.[1]

---

[1] Voir *ante*, p. 145.

Digitized by Google

Si l'on pouvait dire convenablement en 1907, lors de la réunion de la Deuxième Conférence, que le temps n'était pas arrivé de former une cour internationale de justice ayant un caractère permanent, composée de juges choisis avant le litige, cette objection, quoiqu'elle fût alors d'un certain poids, a perdu sa force en 1914. Des publicistes du plus haut rang et jouissant de la plus grande influence, ont avoué qu'ils étaient en faveur de cette cour, des sociétés savantes des assemblées populaires l'ont appuyée, et il s'est formé aux États-Unis ce qui est connu sous le nom d'*American Society for Judicial Settlement of International Disputes*, qui compte parmi ses membres l'élite du pays. Dans un ouvrage de date récente et très précieux, intitulé *Le Problème d'une Cour Internationale de Justice* le docteur Hans Wehberg, publiciste allemand bien connu, s'est étendu longuement sur les avantages et les difficultés que l'on rencontre quand il s'agit d'instituer un tribunal de ce genre, et il a montré la prépondérance d'une opinion professionnelle en sa faveur. L'Institut de Droit International composé des proéminents publicistes du monde entier, s'est déclaré unanimement en sa faveur à sa session de Christiania en 1912, et il a adopté la résolution suivante:

> Tout en reconnaissant les grands mérites de la Cour d'arbitrage instituée par la Conférence de La Haye de 1899 pour la justice internationale et le maintien de la paix;
>
> L'Institut de droit international:
>
> Dans le but de faciliter et de hâter l'accès à l'arbitrage; d'assurer le règlement des différends d'une nature juridique par des arbitres représentant les différents systèmes de législation et de procédure;
>
> Dans le but de renforcer l'autorité des tribunaux vis-à-vis des représentants des parties en litige, par le fait que les membres des tribunaux leur soient connus d'avance, et d'accroître de même la force morale de la sentence rendue par le nombre plus grand et par l'autorité des arbitres reconnus par la totalité des États;

Digitized by Google

Dans le but de faire trancher, dans le cas d'un traité d'arbitrage obligatoire contenant une clause à cet effet, les doutes pouvant s'élever sur le point de savoir si un différend déterminé rentre dans la catégorie de ceux qui sont soumis par ce traité à l'arbitrage obligatoire;

Dans le but de créer un tribunal de revision des sentences des tribunaux institués en dehors des dispositions de la Convention de La Haye, pour le cas où le compromis spécial viendrait à prévoir la possibilité de cette revision;

Estime hautement désirable que satisfaction soit donnée au vœu N°. 1 émis par la Deuxième Conférence de la Paix en faveur de l'établissement d'une Cour de justice arbitrale.

On peut prendre comme type d'assemblée populaire la Conférence de Mohonk sur l'arbitrage international, bien qu'elle soit composée d'hommes choisis. D'années en années elle a adopté des résolutions en faveur de la formation de la cour, et lors de sa dernière session (mai 1914) elle a confirmé ce qu'elle avait fait antérieurement par la résolution suivante:

Nous recommandons qu'en outre de la Cour permanente d'arbitrage à La Haye, telle qu'elle a été établie d'après les Conventions de 1899 et de 1907, il soit formé aussitôt que possible parmi les Puissances sur lesquelles on tombera d'accord, une cour avec un personnel fixe comme on l'a recommandé à la Deuxième Conférence de La Haye.

Le mouvement en faveur d'un règlement juridique est plus heureux que la plupart des réformes, car leur défense est ordinairement confiée à de faibles mains, et on considère fréquemment leurs partisans comme rêveurs de choses imaginaires, et comme hommes inexpérimentés dans la conduite réelle des affaires. Dans le cas qui nous occupe, la proposition pour la formation d'une cour internationale de justice fut faite par Monsieur Elihu Root en personne, lorsqu'il était

Digitized by Google

Secrétaire d'État; et en qualité de Sénateur des États-Unis, il se pose encore comme le champion de la cause qu'il a créée. Si tel est notre bon plaisir, nous pouvons hausser les épaules en prenant connaissance des résolutions de sociétés scientifiques, telles que l'Institut de Droit International, ou d'assemblées populaires comme celles de la Conférence de Mohonk, mais celui qui essayerait de discuter les paroles pleines de poids prononcées par Monsieur Root, à la séance d'ouverture de l'*American Society for Judicial Settlement of International Disputes* en 1910, doit se sentir bien sûr de lui-même:

> Mais il y a quelques difficultés au sujet de l'arbitrage, des difficultés d'un ordre pratique lorsqu'il s'agit de questions à régler. Je l'ai dit à maintes reprises et en maints endroits: à mon sens, la difficulté à laquelle l'arbitrage se heurte aujourd'hui, n'est pas la mauvaise volonté que montreraient les États civilisés du monde à soumettre leurs conflits à une décision impartiale. La difficulté, c'est que les nations civilisées doutent de trouver une décision impartiale. Et ce doute résulte de quelques-uns des caractères des tribunaux arbitraux, caractères qu'il est très difficile de faire disparaître.
>
> En premier lieu, ces tribunaux sont ordinairement constitués par le choix de publicistes, d'hommes mêlés à la conduite des affaires publiques, de hauts fonctionnaires, de membres des Ministères des Affaires Étrangères, d'hommes habitués à la diplomatie. La tendance inévitable est, et souvent le résultat a été, que, dans la majorité des cas, le tribunal arbitral se substitue purement et simplement aux négociateurs des deux parties et négocie un arrangement. Or, c'est là quelque chose qui diffère complètement du fait de soumettre à la décision d'un tribunal ou d'une Cour ce que l'on estime être juste et injuste, ce que l'on considère comme les faits et le droit sur lesquels on fonde ses prétentions. C'est une simple mainmise sur les intérêts de quelqu'un que de négocier ainsi pour lui. Il y a une répugnance très accentuée à accepter

Digitized by Google

une pareille situation dans beaucoup de cas; et plus la question en discussion est proche du terrain politique, plus deviennent fortes les objections que l'on peut élever contre cette manière de procéder.

Une autre difficulté est que, les tribunaux arbitraux se trouvant naturellement composés dans une large mesure de membres d'États étrangers et la décision effective étant ordinairement prise par ces arbitres venus de pays étrangers et non pas par ceux appartenant aux États en litige, les questions doivent être exposées à des hommes accoutumés à des systèmes juridiques différents, qui pensent différemment, qui envisagent les choses de façon différente. Il y a une très grande différence dans la manière dont un jurisconsulte d'un pays de droit écrit et dont un jurisconsulte d'un pays de droit coutumier prendront une même question, et parfois il sera difficile pour eux de se comprendre mutuellement, même s'ils parlent le même langage: la différence de langues ajoutera bien entendu encore à la difficulté.

Une nouvelle difficulté est qu'une grande partie des règles du droit international sont encore tout à fait vagues et indéterminées et sur un grand nombre d'entre elles, en particulier sur celles à l'occasion desquelles il y a le plus de chances que des conflits se produisent, les différents pays professent des opinions différentes quant au droit existant et quant aux règles à adopter. Personne ne peut dire d'un de ces tribunaux temporaires choisi au hasard ou d'après les meilleurs renseignements qu'auront pu obtenir les négociateurs des deux pays, personne ne peut dire quelle sera sa manière de voir quant aux questions de droit international ni sous quel angle il les attaquera et les traitera.

Il me semble donc parfaitement clair, étant données les difficultés pratiques auxquelles se heurte notre système actuel d'arbitrage, que l'étape prochaine que franchira vers le progrés le système de solution pacifique des conflits internationaux, que la voie sur laquelle il doit s'engager pour être l'objet d'une adhésion et d'un emploi universels, comporte la substitution à cette espèce d'arbi-

Digitized by Google

trage qui n'en est pas un et où les arbitres procèdent comme s'ils se considéraient astreints à jouer le rôle de diplomates, de tribunaux véritables, où des juges, agissant sous la sainte autorité du serment judiciaire, prononceraient sur les droits des États, tout comme les magistrats prononcent sur les droits des particuliers, conformément aux faits de la cause et au droit qui y est applicable.

Grâce à ces tribunaux, continus, composés de juges qui en feront leur carrière, se créera bientôt un prétoire composé d'hommes familiarisés avec les habitudes de conduite et de pensée de chaque peuple; peu à peu se développeront des règles bien définies, une interprétation stable, des précédents établis, grâce auxquels il sera possible de savoir dans quel sens chaque espèce sera tranchée.

C'est dans ces vues que je me sens plein de reconnaissance envers ces messieurs qui ont donné leur temps et fait tous leurs efforts afin d'organiser et d'établir cette Société. Je suis sûr que c'est un pas fait en avant dans la méthode scientifique et pratique de mettre à exécution les principes que nous avons prêchés et auxquels nous avons prêté une oreille attentive depuis tant d'années. Elle est pratique, et je pense qu'elle portera ses fruits.

Digitized by Google

Annexe A

(1) *Discours de M. Choate sur le projet des États-Unis relatif à l'établissement d'une Cour de justice arbitrale, 1er août 1907.*[1]

Monsieur le Président:

En soumettant à la considération de la Sous-Commission le plan que notre Délégation a incorporé dans une proposition relative à la Cour Permanente d'Arbitrage, je ne saurais mieux commencer ce que j'ai à vous dire qu'en lisant une phrase d'une lettre que le Président Roosevelt a écrite le 5 avril dernier à Monsieur Carnegie. Cette lettre a été lue publiquement au Congrès de la Paix réuni à New-York, en présence de M. le Ministre des Affaires Étrangères, de M. le Ministre du Commerce et d'un grand nombre de hautes Personnalités des États-Unis. Elle est ainsi rédigée:

> J'espère voir adopter par la Conférence un traité général d'arbitrage entre les nations, et j'espère qu'on étendra la compétence de la Cour de La Haye en la rendant plus permanente; j'espère qu'on nommera des juges pour un terme fixe et qu'on leur donnera un traitement suffisant, afin qu'il devienne de plus en plus probable que chaque conflit qui s'élèvera entre les nations, grandes ou petites, sera décidé par ce tribunal, comme un juge chez nous décide entre les individus, puissants ou faibles, qui ont recours à lui. Sans doute on s'occupera de beaucoup d'autres matières à La Haye, mais il me semble qu'un traité général d'arbitrage est peut-être la plus importante de toutes.

Et nous devrons, d'après nos instructions, faire accepter, si possible, un plan pour faire choisir les juges de telle manière que les différents systèmes de droit et les langues principales soient équitablement représentés. La Cour doit jouir d'une considération si haute, que les juristes les plus éminents accepteront d'en faire partie et que le monde entier aura une confiance absolue dans ses arrêts.

Il ne peut pas y avoir de doute, Monsieur le Président, sur l'importance suprême du pas en avant que nous demandons à la Conférence de faire. Il s'agit de faire de la Cour Permanente, créée par la Conférence de 1899, un tribunal conforme

---

[1] *La Deuxième Conférence Internationale de la Paix, Actes et documents* (Première Commission, Première Sous-Commission, 1 août 1907), vol. II, pp. 309-313.

Digitized by Google

à ces vœux que nous venons d'exprimer, et capable de satisfaire à la demande unanime qui vient de *toutes les parties du monde* pour l'établissement d'un tel tribunal. Le mouvement pour remplacer les guerres par l'arbitrage comme moyen de résoudre les différends internationaux, a fait des progrès énormes depuis la Première Conférence de la Paix, et rien ne montre plus clairement l'utilité de l'œuvre accomplie par cette Conférence, que le recours concerté des nations aux conventions d'arbitrage, comme le moyen le plus sûr pour atteindre la justice et pour éviter le terrible fléau de la guerre.

Notre plan, s'il est adopté, assurera pour toujours la conservation du travail excellent de la Première Conférence, tout en le continuant pour l'amener à sa conclusion logique. Sur la proposition de cet homme d'état illustre, Lord Pauncefote, Premier Délégué de la Grande-Bretagne, la Première Conférence a pour toujours établi les principes de l'arbitrage et créé un tribunal auquel toutes les nations, signataires ou non-signataires, pouvaient avoir librement recours pour résoudre les litiges qu'elles seraient convenues de lui soumettre.

Mais lorsqu'on lit les discours prononcés pendant qu'on était en train de discuter l'établissement de ce tribunal, on voit qu'on l'envisageait *comme un essai* et non sans une certaine crainte, quoiqu'avec l'espoir qu'il servirait, comme la base au moins, des travaux d'une Conférence future. Le projet était aussi simple qu'il était noble, mais, comme l'a très bien dit M. Asser, on n'a créé d'une cour que le nom, en nous donnant une liste de jurisconsultes et autres d'une compétence connue dans le droit international. Dans chaque cas on pouvait avoir recours aux juges choisis sur cette liste qui délibéreraient à La Haye d'après la procédure de la Convention de 1899, si les parties n'étaient pas convenues de s'adresser à d'autres.

Nous voyons parmi nous, si je ne me trompe pas, dix-sept Délégués qui ont pris part aux travaux si importants de la dernière Conférence, et un nombre à peu près égal de juges que les différentes nations ont inscrits sur une liste conformément aux stipulations de la Convention de 1899. Nos efforts ne sont pas faits pour amoindrir ce travail, mais au contraire pour construire sur ces bases un monument plus beau encore; et nous cherchons en ce moment l'appui de ceux qui ont commencé ce travail. Mais quelque grand qu'ait été à cet égard le résultat de la Première Conférence, il n'a pas été de nature à satisfaire aux *demandes toujours croissantes* des nations, et il n'a pas pu attirer au Tribunal de La Have un nombre considérable des arbitrages qui ont eu lieu. Depuis les huit années qu'il existe, quatre cas seulement lui ont été soumis. Et les deux tiers des juges, dont le nombre total est de près de soixante, n'ont pas été appelés à siéger. En ce moment il n'est

Digitized by Google

pas facile, peut-être même pas désirable, de déterminer les causes qui ont empêché des recours fréquents de la part des nations à la Cour de La Haye. Mais nous pouvons mentionner quelques-unes de ces causes qui sont connues de tous. Assurément ce n'est pas faute de compétence de la part de juges éminents. Car les services rendus par les personnalités désignées comme arbitres dans les quatre cas dont nous avons parlé, étaient des plus importants et c'est justement avec ces personnalités que nous voudrions constituer la cour nouvelle. Il me semble que, dans plusieurs cas, des nations ne se sont pas présentées devant le Tribunal de La Haye, surtout pour les affaires d'une importance secondaire, à cause des dépenses que ce recours entraîne. On doit donc, tout d'abord, prendre des mesures pour que les dépenses de la Cour, y compris les traitements des juges, soient à la charge commune de toutes les Puissances signataires, afin d'offrir aux litigants une Cour pour laquelle, comme pour les litiges d'ordre national, ils n'auront rien à payer.

L'absence de toute continuité de la Cour Permanente, à plusieurs points de vue, a beaucoup amoindri sa force et son influence. Chacune de ses réunions a été sans aucun lien avec les autres et ses rares arrêts, à la fois séparés par le temps et par la diversité de leurs objets, n'ont pas apporté grand progrès à la science du droit des gens; ils n'ont pas non plus fait beaucoup pour établir la jurisprudence internationale que nous sommes en droit d'attendre d'un tribunal appuyé par la force de toutes les nations réunies. En effet, jusqu'à maintenant ce tribunal n'a été qu'un échafaudage pour aider à faire le choix des arbitres de chaque litige. Et les juges n'ont jamais été les mêmes. D'une cour, encore une fois, nous n'avons, Messieurs, que le nom.

La Cour Permanente de La Haye, a fait pourtant de bonne besogne, mais dans la mesure restreinte où on l'a laissée fonctionner. Nous devrions essayer d'en faire un instrument puissant, de bienfaisance toujours croissante pour l'humanité en général.

Essayons d'en faire une Cour Permanente aux sessions régulières et continues, réunissant régulièrement les mêmes juges, pénétrés du devoir et de la responsabilité de créer leur propre jurisprudence. Une telle cour prononcera ses arrêts de par l'autorité des nations unies. Elle créera progressivement un système définitif de droit international, qui s'imposera aux nations comme règle de leur conduite. En faisant ce pas en avant, nous aurons justifié la confiance dont nous sommes investis; nous aurons rendu l'œuvre de cette Seconde Conférence vraiment digne d'être comparée à celle de 1899.

Dans notre plan nous nous sommes volontairement abstenus de donner même une ébauche des détails de l'organisation et

Digitized by Google

du fonctionnement de la Cour que nous proposons. Nous n'avons pas pensé qu'une nation, à *elle seule*, pouvait déterminer ou *même suggérer* ces détails, qui devraient résulter d'une discussion entre les représentants des nations réunis dans un comité nommé à cet effet.

Le plan que nous nous proposons, Monsieur le Président, Messieurs, ne change en rien le caractère facultatif de la Cour déjà établie. Aucune nation ne peut être contrainte de se présenter devant la Cour; elle restera ouverte à tous ceux qui voudront résoudre leurs différends par les moyens pacifiques, afin d'éviter l'incertitude et les conséquences terribles de la guerre.

Dans notre 1er article nous suggérons qu'une Cour Permanente d'Arbitrage doit être établie,—c'est là le grand principe sur lequel la Conférence doit se prononcer tout d'abord. A cette fin, nous proposons de la composer de dix-sept juges au plus, dont neuf devront être présents pour délibérer valablement. Ces juges devront jouir de la plus haute considération morale, et être d'une compétence reconnue en matière de droit international. Ils devraient être choisis par les nations, d'après le système établi par cette Conférence, de façon que les nations, puissantes et faibles, sans distinction, prennent part à leur nomination. Ainsi ils viendraient de pays différents, en nombre suffisant pour assurer une représentation équitable à tous les systèmes divers de droit et de procédure, aux langues principales du monde, et à tous les grands intérêts humains de tous les États. Ils devraient être nommés pour un terme fixe à déterminer par la Conférence et conserver leurs places jusqu'à la nomination de leurs successeurs, d'après le système adopté par la Conférence.

D'après notre 2ème article, la Cour Permanente devra se réunir tous les ans à La Haye, à une date fixée par la Conférence, pour y siéger jusqu'à ce qu'elle ait terminé l'examen des cas, à elle soumis. Elle doit nommer son personnel et, en tant que cela ne serait pas déterminé par la Conférence, régler sa procédure. Tout arrêt de la Cour devrait être rendu à la majorité des voix. Nous avons dit qu'on pouvait délibérer valablement en présence de neuf juges, mais la fixation du nombre requis devrait être décidée par la Conférence.

Nous désirons que ces juges d'un rang égal, jouissent de l'immunité diplomatique, et qu'ils reçoivent un traitement à la charge des nations en commun et suffisant pour leur permettre de consacrer aux affaires de la Cour tout le temps nécessaire. Dans le 3ème article nous exprimons notre désir que, sauf convention contraire, aucun juge de la Cour ne prenne part à l'examen de litiges concernant sa propre nation. En d'autres termes, Monsieur le Président, Messieurs, nous

Digitized by Google

voulons que cette Cour soit un tribunal sans avoir rien en commun avec une commission mixte.

D'après le 4ème article, nous voudrions que la juridiction de cette Cour Permanente fût assez étendue pour comprendre tout litige concernant les différends d'ordre international entre des États souverains, lorsqu'ils n'ont pu les résoudre par la voie diplomatique, et lorsque les parties sont d'accord pour les soumettre à cette juridiction. Nous voudrions que cette Cour fût un tribunal de premier ressort, tout en restant compétente pour recevoir les appels, s'il semble désirable, des autres tribunaux, et aussi pour examiner les droits respectifs et les devoirs et les obligations qui découlent des constatations des commissions d'enquête, ou des décisions des tribunaux d'arbitrage, réunis pour un cas spécial.

Notre article 5 stipule, que les juges de la Cour peuvent être appelés à siéger dans des commissions d'enquête ou dans les tribunaux d'arbitrage nommés pour un cas particulier. Dans ce dernier cas, il va sans dire, que les juges ne pourraient examiner en appel une décision à laquelle ils auraient pris part. Nous voulons que la Cour soit compétente pour régler tout conflit international que les puissances lui soumettront.

D'après le dernier article 6, les membres de cette Cour devront être choisis, en tant que possible, parmi les membres de la Cour déjà existante, et parmi les juges qui seront nommés par les Puissances signataires de la présente Convention d'après les règles qu'elles auraient adoptées.

Monsieur le Président, nous sentons très profondément notre responsabilité et le solennel devoir qui nous incombe comme membres de cette Conférence; elle tient en son pouvoir, on peut le dire, le sort des peuples. Nous soumettons le plan que nous avons proposé, à la considération attentive des nations sœurs. Nous ne mettons pas d'amour-propre à faire prévaloir telle stipulation ou tel détail que nous avons proposé quant à l'organisation ou à la juridiction de la Cour. Nous sommes prêts à en rejeter une ou plusieurs parties, car nous voulons arriver à une entente générale. Mais nous insistons pour déclarer, que cette haute Assemblée des représentants de toutes les nations, aura trahi les intérêts à elle confiés, et que son travail serait blâmé avec raison, si elle ne fait pas tout son possible pour établir une haute Cour Permanente d'une autorité suprême, digne du respect des nations que nous représentons. Un tribunal devant lequel on apportera tout les différends d'ordre international et dont les arrêts feront foi à travers les âges, pour résoudre les conflits entre les nations en matière de droit international.

Faisons donc, Monsieur le Président, Messieurs, un effort suprême pour atteindre, non seulement une harmonie, mais

Digitized by Google

une unanimité absolue en vue de l'accomplissement de cette grande œuvre, qui fera plus que toute autre chose pour établir la justice et la paix sur des bases durables.

Il faudra que la Commission comprenne bien que la Cour que nous proposons, si elle est établie, ne détruira pas, mais seulement suppléera la Cour actuelle établie par la Conférence de 1899, et que toute nation qui le désire, pourra toujours avoir recours à la méthode de choisir des arbitres telle qu'elle a été établie par la dite Conférence.

Messieurs! Six semaines se sont écoulées depuis notre première réunion. Il n'y a certainement pas de temps à perdre. Nous avons fait beaucoup pour réglementer la guerre, mais nous avons fait très peu pour l'empêcher. Unissons-nous sur cette grande entreprise pacifique et montrons au monde que cette Deuxième Conférence veut réellement que la paix et non la guerre, soit à l'avenir la condition normale des nations civilisées.

(2) *Discours de M. Scott sur les éléments qui rentrent dans la composition d'une Cour internationale de justice arbitrale, 1er août 1907.*[1]

Le 15 avril 1907, en ouvrant à New-York le Congrès de l'Arbitrage et de la Paix, l'honorable Secrétaire d'État des États-Unis d'Amérique, M. Elihu Root, signalait en quelques phrases saisissantes, les raisons qui militent contre l'arbitrage général, et indiquait pourquoi l'on n'a pas eu plus fréquemment recours au Tribunal permanent d'arbitrage de La Haye. Je vous demanderai donc la permission de citer ce passage de son discours:

> Il m'a paru que le grand obstacle à l'adoption de l'arbitrage n'est pas la répugnance des nations civilisées à soumettre leurs différends à la décision d'un tribunal impartial, mais plutôt leur appréhension que le tribunal ne soit pas impartial. Dans une dépêche adressée à Sir Julian Pauncefote, en date du 5 mars 1896, Lord Salisbury analyse la difficulté: "Si l'objet du litige," dit-il, "est important, et qu'il doive en résulter pour l'État dont les

[1] *La Deuxième Conférence Internationale de la Paix, Actes et documents* (Première Commission, Première Sous-Commission, 1 août 1907), vol. II, pp. 313-321.

Digitized by Google

prétentions succomberont une atteinte sérieuse à son prestige ou sa puissance, l'intérêt soulevé par le litige, se changera vite en une partialité plus ou moins accentuée. Suivant leurs sympathies, les peuples souhaiteront la victoire de l'une ou l'autre partie, et le conflit de ces sympathies opposées rendra terriblement difficile le choix d'un arbitre impartial.

"Il serait par trop délicat de spécifier les innombrables aspects sous lesquels toute controverse importante entre deux grands pouvoirs, affecte visiblement les autres membres de la communauté internationale. Dans l'état actuel de l'opinion publique, il n'y a pas une grande Puissance qui ne puisse désigner d'avance les États qu'elle serait obligée de récuser dans un jury, chargé de statuer sur ses intérêts, et, en cas de litige entre deux grands États, les récusations respectives auraient bientôt épuisé la liste des nations capables de fournir des arbitres compétents et qualifiés. Il serait facile, mais peu correct, d'illustrer cette affirmation par des exemples. Ceux-ci se présenteront d'ailleurs immédiatement à l'esprit de quiconque chercherait à dresser la liste des nations susceptibles de fournir des arbitres compétents, et se demanderait combien, parmi ces derniers, inspireraient une égale confiance à deux puissances quelconques en litige.

"Telle est la difficulté à laquelle se heurte l'arbitrage général. Quel que soit le procédé suivant lequel on composera le tribunal, il arrivera fatalement que les causes où seront engagés les plus graves intérêts des puissances litigantes, seront résolues par le vote d'un seul homme, et cet homme sera un étranger! Il ne disposera point d'un jury pour éclaircir les faits; il n'y aura point de cour d'appel pour rectifier en droit sa sentence; il peut donc être sûr de se voir imputer, à tort ou à raison, des sentiments de bienveillance pour l'une ou l'autre des parties."

Cet état d'esprit, si clairement mis en lumière par Lord Salisbury, c'est, pensons-nous, la grosse pierre d'achoppement de l'arbitrage. La cause primordiale de cet état d'esprit, c'est que les arbitres agissent trop souvent en diplomates, plutôt qu'en juges; se considèrent comme appartenant beaucoup plus à la diplomatie qu'à la magistrature. Ils apprécient leurs responsabilités et leurs devoirs d'après les traditions, les sentiments et le sens de l'honorabilité professionnelle qu'ont développés des siècles de relations diplomatiques, bien plutôt que d'après les traditions, les sentiments et le sens de l'honorabilité professionnelle, qui caractérisent les administrations judiciaires des pays civilisés.

Digitized by Google

Loin d'être dominé par le souci de l'impartialité, qui prévaut chez les fonctionnaires de l'ordre judiciaire dans tout État civilisé, un arbitrage international apparaît souvent comme l'occasion de réaliser un compromis diplomatique. Quelque persuadées qu'elles puissent être que les diplomates chargés de l'arbitrage, obéissent aux mobiles les plus désintéressés, adoptent la politique qu'ils jugent la meilleure pour les États en cause, et mettent délibérément de côté toute considération de l'intérêt que leurs propres pays peuvent avoir, à se ménager la faveur ou à éviter le mécontentement des parties en cause, il n'en reste pas moins, que dans un semblable arbitrage, les nations litigantes ne peuvent oublier que ce sont des questions de politique, et non pas de fait ou de droit, qui se trouvent soumises à une décision étrangère, et que, par suite, une part importante de la souveraineté que chaque État a pour fonction essentielle d'exercer par lui-même, en réglant à son gré sa propre politique, se trouve momentanément transférée aux arbitres . . .

Ce qu'il faut au développement futur de l'arbitrage, c'est la substitution de l'action judiciaire à l'action diplomatique, la substitution du sens de la responsabilité juridique à celui de la responsabilité diplomatique. Nous ne voulons point pour arbitres des hommes politiques distingués, au courant de toutes les questions internationales, mais des juges qui ne s'intéresseront qu'à l'affaire inscrite au rôle. Ce but sera très simplement atteint par la création d'une Cour permanente de juges, qui n'auront d'autres occupations, ni d'autres intérêts, que l'exercice du pouvoir judiciaire, sous la sanction de ce haut sentiment de responsabilité qui fait des tribunaux des peuples civilisés, les représentants de ce qu'il y a de meilleur et de plus noble dans la civilisation moderne.

C'est un lieu commun que de dire qu'un savetier doit s'en tenir à son métier; c'en devrait être un autre d'affirmer que des avocats et des juristes réputés, sont éminemment qualifiés pour résoudre les questions relatives à l'organisation et au fonctionnement d'une cour de justice. L'on ne veut point soutenir ici que l'individu qui n'est point juriste de profession, n'ait ni le droit d'avoir une opinion, ni celui de l'exprimer, mais il semble qu'il soit indiscutable que l'avis de la magistrature et du barreau, doive être déterminant en la matière.

Le projet que la Délégation américaine a l'honneur de soumettre à la Conférence, émane directement des instructions les plus précises du Secrétaire d'État, qui n'est point seulement

Digitized by Google

un juriste de distinction, mais encore une des lumières du barreau.

L'exposé des principes généraux relatifs à l'institution d'une cour permanente, est l'œuvre de notre premier Délégué, qui tint la tête du barreau américain, aussi longtemps qu'il lui plut de rester mêlé à la pratique des affaires. Il semble donc qu'un projet conçu par un praticien distingué, et recommandé à votre haute attention par un autre membre non moins distingué du barreau américain, doive réunir des qualités qui lui vaudront l'attention de tous les juristes de profession.

A tort ou à raison, le peuple américain est considéré comme éminemment pratique. Un projet qui a son approbation unanime, parce qu'il traduit son espoir le plus intime, doit donc être pratique, au sens le plus large du mot. Mais nous croyons aussi que ce projet d'établissement d'une cour permanente, se défend également sur le terrain de la théorie.

Avant d'exposer le mécanisme détaillé et pratique du projet, et de montrer sur quels principes fondamentaux reposerait la cour permanente que nous vous proposons d'établir, nous voudrions attirer l'attention de la Commission sur la cour actuelle, lui en faire toucher du doigt les côtés forts et les points faibles.

Elle verra alors comment notre projet tend à la fois à développer ces éléments de force, et à éliminer ces causes de faiblesse.

Ce qu'il y a de durable dans l'œuvre de 1899, c'est l'idée elle-même, la création d'une cour destinée à solutionner les conflits internationaux. Son côté faible, c'est l'insuffisance de l'instrument dont on dispose pour réaliser la fin souhaitée. Je citerai les articles suivants de la Convention de 1899:

> ARTICLE 15. L'arbitrage international a pour objet le règlement des litiges entre les États par des juges de leur choix, et sur la base du respect du droit.
>
> ARTICLE 16. Dans les questions d'ordre juridique, et en premier lieu dans les questions d'interprétation ou d'application des conventions internationales, l'arbitrage est reconnu par les Puissances signataires comme le moyen le plus efficace et en même temps le plus équitable de régler les litiges qui n'ont pas été résolus par les voies diplomatiques.
>
> ARTICLE 17. La convention d'arbitrage est conclue pour des contestations déjà nées ou pour des contestations éventuelles. Elle peut concerner tout litige ou seulement les litiges d'une catégorie déterminée.
>
> ARTICLE 20. Dans le but de faciliter le recours immédiat à l'arbitrage pour les différends internationaux qui n'ont

Digitized by Google

pu être réglés par la voie diplomatique, les Puissances signataires s'engagent à organiser une Cour permanente d'arbitrage, accessible en tout temps et fonctionnant, sauf stipulation contraire des Parties, conformément aux Règles de procédure insérées dans la présente Convention.

L'intention des partisans de cette remarquable convention, est évidente. La tâche des arbitres est de fournir une solution, là où la diplomatie a échoué. La raison doit s'interposer, lorsque la négociation cesse et que l'épée menace d'intervenir.

Les Puissances signataires convinrent donc d'organiser une cour permanente d'arbitrage accessible à toute époque. Or tout le monde sait qu'il n'y a pas de cour permanente parce que la convention n'en a jamais organisé et, par suite, qu'une cour qui n'existe pas ne saurait être accessible à toute époque, voire même à aucune époque.

Tout ce que l'on peut dire, c'est que les Puissances signataires ont fourni une liste de juges, au moyen de laquelle on peut, le cas échéant, composer un tribunal temporaire d'arbitrage.

On sait encore que les juges nommés par les Puissances signataires ne sont point de véritables juges, mais des juristes, des négociateurs, des diplomates ou des hommes politiques spécialement désignés. En un mot, la cour permanente n'est pas permanente, puisqu'elle n'est pas composée de juges permanents; elle n'est pas accessible, puisqu'elle a besoin d'être constituée pour chaque cas particulier; enfin ce n'est pas une cour, puisqu'elle n'est pas composée de juges.

Un examen attentif des textes cités, montre cependant que les auteurs de la convention avaient en vue la création d'une cour de justice, où les différends internationaux pourraient être soumis à un examen et à une décision judiciaires.

L'article 15 parle de "juges de leur choix," et indique, sans équivoque possible, que le jugement doit être basé "sur le respect du droit." L'article 16 insiste sur les questions d'ordre juridique, et déclare que l'arbitrage est reconnu comme le moyen le plus efficace et le plus équitable de solutionner les conflits de cette nature.

Il n'est pas besoin d'un grand effort d'argumentation pour découvrir le sens de la convention, dans sa lettre et dans son esprit. Pour faire office de juge et statuer selon le droit, il est évident que la cour doit être constituée et siéger, non pas comme une sorte d'aréopage politique ou diplomatique, mais comme un tribunal judiciaire.

Elle devra d'abord écarter les questions d'intérêt purement national, puisqu'elle doit solutionner les litiges selon le droit

Digitized by Google

international, et non d'après une législation particulière. Un tribunal ne saurait être la dépendance d'un ministère des affaires étrangères, ni une chancellerie. Les questions d'ordre politique devront également être exclues, car un tribunal n'est ni une assemblée législative, ni une assemblée délibérative. Sa fonction essentielle est d'interpréter la loi, et d'en faire l'application à un cas concret. La cour doit donc être un corps judiciaire, composé de juges à qui il incombera d'examiner l'espèce, d'établir la véracité des faits, et ceux-ci avérés, de leur appliquer un principe de droit. C'est là ce qu'on appelle: rendre un jugement.

Il s'ensuit que les seules questions susceptibles d'une solution judiciaire pourront lui être soumises. Ce que nous recherchons ce sont des normes juridiques certaines, et une interprétation de ces normes également certaine. Or une jurisprudence constante et fixe n'est possible que si l'on présente à l'examen de la cour des questions purement juridiques.

Sur un ensemble de pièces et de faits avérés, il est possible de rendre un jugement, mais si l'on y mêle des intérêts particuliers, des questions politiques, il est fatal que l'arrêt de la cour en devienne complexe et confus, comme le sont ces intérêts spéciaux et ces problèmes politiques.

En posant en principe que la cour ne sera pas compétente pour les questions politiques ou d'intérêt national, et que les juges devront appliquer la loi en juges et non en diplomates, nous ne prétendons point que l'expérience acquise dans la vie diplomatique ou parlementaire, viendrait discréditer un juge dans l'exercice de ses fonctions.

Le politicien, par cela seul qu'il s'occupe de politique, n'a point sa place marquée dans une cour de justice; toutefois une expérience approfondie des affaires publiques fortifie le jugement et augmente la valeur du juge. Le diplomate, comme tel, n'est point désigné pour faire partie d'un tribunal, car on ne peut toujours lui demander de tenir la balance égale entre des prétentions opposées. Cependant l'expérience de la vie diplomatique a sa valeur, elle ne peut qu'élargir le coup d'œil du juge et développer sa valeur personnelle. En tout cas, ni l'expérience de la vie publique, ni l'éducation diplomatique ne sauraient jamais suppléer l'esprit juridique. S'il est difficile de concevoir une cour de justice dont les juges n'aient pas fait d'apprentissage judiciaire, il est tout à fait impossible de songer à établir une cour sans fixer en même temps sa compétence. Un tribunal international n'empiétera pas sur le domaine des juridictions internes. Les questions qui lui seront soumises n'auront point un caractère national, elles devront, étant donnée leur nature, être solutionnées selon l'équité et le

Digitized by Google

droit international. La compétence de la cour n'aura de commun avec celles des juridictions internes, que les limites qui les séparent. Quelle sera donc la compétence d'une cour internationale?

Ce ne sera évidemment pas une compétence naturelle. Il faudra conférer à la cour internationale sa juridiction, car au moment de sa constitution elle sera aussi impuissante qu'un nouveau-né. Il faudra donc lui attribuer expressément compétence. Cela peut se faire de diverses façons. Les Puissances signataires peuvent d'abord conclure un traité général d'arbitrage portant sur tous les différends qui présentent un caractère international. En l'absence de conventions générales, la compétence positive de la cour pourra aussi découler des traités d'arbitrage spéciaux que les États intéressés auraient déjà conclus entre eux.

Dans ces deux cas, la cour se trouvera investie d'une juridiction déterminée, puisque les puissances seront d'accord pour s'adresser à elle. Cette juridiction sera donc obligatoire dans un certain nombre de cas.

Mais il peut aussi se faire que des États soient disposés, en l'absence de tout traité d'arbitrage, à soumettre à l'examen de la cour certaines difficultés. En ce cas la juridiction de la cour sera accidentelle et dépendra uniquement de la volonté des parties litigantes. Ce sera la juridiction volontaire ou facultative.

Il importe à vrai dire assez peu, que cette juridiction soit obligatoire ou facultative, pourvu que le litige soit soumis à la cour. Or il est permis de croire que des questions spéciales seront portées devant la cour aussitôt qu'elle aura justifié son droit à l'existence. Ces recours deviendront ensuite de plus en plus nombreux, à mesure que la cour conquerra la confiance et le respect universels. Il n'y a donc aucun inconvénient à ce que la juridiction obligatoire de la cour soit, au début, peu importante, si sa juridiction facultative prend bientôt une ampleur considérable. Or, cette juridiction s'étendra d'elle-même, si la cour est permanente, si ses membres sont choisis parmis des juges, et si ses décisions donnent satisfaction à la conscience juridique universelle. La permanence de la cour contribuera d'ailleurs à faire naître cette confiance, qu'une suite de jugements soigneusement motivés justifiera.

Il importe au développement harmonieux d'un corps de jurisprudence internationale, que les membres de la cour soient permanents. Chaque arrêt sera une nouvelle étape et marquera plus clairement l'acheminement vers l'établissement d'un système de droit international. Mais, pour que le développement de cette jurisprudence soit accepté de tous, il

Digitized by Google

faut que la sentence soit fondée en droit, impartiale, adéquate à l'espèce, que l'air ambiant de la cour ne permet point de suspecter son impartialité.

Des juges d'expérience et de savoir, en fonction pendant de longues années et non durant quelques semaines, verront se développer leur habileté professionnelle, moins apparente, peut-être, au moment de leur nomination. Un arbitre désigné dans un cas spécial, par un gouvernement déterminé,—lequel tiendra compte des opinions exprimées par lui dans ses écrits et ses discours—peut se voir discrédité d'avance, et sentir le doute planer sur son impartialité. C'est que les nations, comme les individus, exigent la nomination de ceux qui sont favorables à leur manière de voir. Il est à craindre, alors, que l'arbitre ne soit plus guère qu'un avocat. Un juge inamovible ne prête point facilement à ces critiques, en raison même de la possession de sa charge. On peut dire sans exagérer, que la confiance dont jouira la cour, dépendra autant de l'inamovibilité des magistrats que de leur caractère et de leurs mérites.

Les vues qui viennent d'être développées, réuniront sans doute l'approbation générale. Mais reste la question capitale: quelle sera la composition de la cour permanente? Nous ne tenterons nullement de déguiser les difficultés du problème. S'il était facile de le résoudre, nous ne nous trouverions pas assemblés, en l'an de grâce 1907, pour tenter d'y parvenir.

Il apparaît d'abord, que, pour être vraiment internationale, une cour doit représenter non pas une ou plusieurs nations, mais tous les États. Il n'est pas moins évident que, composée d'un représentant de chaque État indépendant et souverain elle ne serait plus pratique. Quarante-cinq juges siégeant ensemble, peuvent bien composer une assemblée judiciaire; on ne peut pas dire qu'ils constituent une cour.

Selon le droit des gens, tous les États sont égaux. Comme l'a dit le Chief-Justice Marshall: "Il n'y a pas de principe de droit public plus universellement reconnu que l'égalité des nations. La Russie et le Canton de Genève ont des droits égaux. Un État ne saurait donc imposer de règles à un autre. Chacun légifère pour soi-même et sa législation n'est opérante que pour lui seul."

Quelque désirable que soit l'établissement d'une cour internationale, aucune nation ne saurait donc l'imposer à une autre. Chacune reste libre d'en reconnaître ou non l'existence. L'égalité des États repousse la distinction entre grandes et petites puissances, l'inégalité n'apparaît que lorsqu'on quitte le domaine du droit pour celui de la force brutale. Ce n'est qu'en y jetant une épée que l'on fait pencher la balance. Notre

Digitized by Google

Président, Monsieur Léon Bourgeois, dans un moment d'heureuse improvisation, l'a fort bien dit: "Messieurs, entre les nations il en sera de même qu'entre les hommes. Les institutions internationales comme celle-ci seront la garantie des faibles contre les forts. Dans les conflits de la force, quand il s'agit de mettre en ligne les soldats de chair et d'acier, il y a des grands et des petits, des faibles et des forts. Quand dans les deux plateaux de la balance il s'agit de jeter des épées, l'une peut être plus lourde et l'autre plus légère. Mais lorsqu'il s'agit d'y jeter des droits, l'inégalité cesse et les droits du plus petit et du plus faible pèsent dans la balance d'un poids égal aux droits des plus grands."

Lorsqu'il s'agit de justice, il ne peut pas y avoir de distinction, car tout État puissant ou faible, a le même intérêt à ce que justice soit faite. Si donc on voulait établir une cour permanente en suivant les principes du droit abstrait, chaque État y aurait nécessairement *son* juge. Nous nous trouverions ainsi en présence d'un tableau de juges, non d'une cour. Si nous voulons une cour permanente, avec un nombre restreint de juges, il nous faudra trouver un autre principe qui puisse lui servir de base sans toutefois porter atteinte au principe de l'égalité des droits et des intérêts.

Cet autre principe existe heureusement. Bien que les États soient égaux et qu'ils aient un égal intérêt à la justice, il y a de grandes différences entre eux au point de vue des intérêts matériels. Ceux-ci sont d'ailleurs sans relation avec la puissance des États. Puissance, au sens international du mot, veut dire force physique, or, la force ni la faiblesse des États ne peuvent servir de base à une construction juridique.

Mais, tandis que les États ont, au point de vue abstrait, un égal intérêt à la justice, cet intérêt peut, au point de vue concret, se manifester plus ou moins fréquemment. Les intérêts d'un État grand et peuplé s'étendent fort loin, sont, en fait, universels, et c'est surtout à leur occasion que naîtront vraisemblablement les différends. Sans doute les procès ne suivent pas dans une proportion mathématique le chiffre de la population. Il y a cependant une relation étroite entre la population, la richesse et l'industrie d'une part, et de l'autre, les procès. Parmi les États de l'Union américaine, les statistiques judiciaires de l'État de New-York trahissent, en face de celles des cours du Delaware ou du Rhode-Island, l'importance beaucoup plus considérable des intérêts économiques du premier. Les recours aux tribunaux semblent y être la règle, tandis que dans les deux plus petits États, ils paraissent être l'exception. La pratique corrobore ici la théorie, et si l'État de New-York a beaucoup plus de tribunaux que les deux

Digitized by Google

autres, c'est simplement que les besoins de sa population l'exigent.

Un raisonnement identique peut être fait en ce qui concerne la cour internationale. Plus nombreuse sera la population, plus importantes seront les affaires et plus fréquemment aussi s'élèveront les conflits d'intérêt. Une cour internationale chargée de les résoudre est aujourd'hui d'une nécessité tout aussi impérieuse, que les juridictions internes pour résoudre les conflits nés entre les citoyens d'un pays. Les juridictions internes répondent à un besoin national. Ce même besoin existe entre les nations et il faut, pour y satisfaire, une juridiction internationale. Mais il n'est guère à croire que les États accepteront de créer une cour internationale et de subvenir à ses besoins, si leurs intérêts n'y sont pas représentés et reconnus. Ces intérêts peuvent cependant être très grands ou très petits. La difficulté est de les estimer, et de déterminer la représentation à laquelle ils auront droit.

L'on sait—et n'importe quel manuel élémentaire de géographie en fournira la preuve—que l'importance des intérêts matériels va de pair avec celle de la population. Celle-ci a des besoins que l'industrie et le commerce viennent satisfaire, en créant la richesse. Puisque l'industrie et la richesse suivent ainsi le mouvement de population et que les cours de justice ont pour but de résoudre les différends commerciaux et civils, qui sont dans une étroite relation avec ces éléments matériels, il semble bien que la population puisse être choisie comme base de la représentation. Elle est aisément déterminable, d'ailleurs, et se présente comme un principe naturel, comme un fondement actuel et logique, sur lequel on peut édifier une cour de justice.

Si l'on prend la population comme élément constitutif d'une cour internationale, il devient nécessaire de formuler clairement quel chiffre de population fournira l'unité de représentation. Si ce chiffre est petit, les membres de la cour seront très nombreux; s'il est gros, le nombre des juges en sera proportionnellement restreint. Il convient donc de prendre un moyen terme, de façon que le personnel ne soit point assez nombreux pour devenir d'un manîment incommode, ni assez restreint pour laisser sans représentation d'importants intérêts internationaux. Il semble qu'une cour composée de seize ou dix-sept juges serait à la fois maniable et proportionnée aux besoins internationaux actuels. Quelle que soit, au surplus, l'unité de représentation adoptée, un même État, si peuplé soit-il, ne devra jamais avoir plus d'un représentant à la cour. Les intérêts matériels et commerciaux trouveront néanmoins leur expression dans cette représentation nationale unique, parce

Digitized by Google

qu'un État déterminé doit toujours être considéré comme une unité.

Ajoutons enfin, que, pour rester fidèles à la concordance des intérêts matériels avec la population, il nous faudra représenter tous les éléments combinés de la population d'un même État, y compris l'élément colonial. Ce ne sont point, en effet, les seuls intérêts de la métropole, mais aussi ceux des colonies qui pourront être mis en question devant la cour de justice.

Mais si nous adoptons le principe de la population comme base satisfaisante pour l'érection d'une cour d'arbitage, il ne s'ensuit point que nous l'ayons, par cela seul, constituée. C'est avoir fait un pas en avant, que de connaître approximativement le nombre des juges, mais il faut maintenant déterminer la loi qu'ils appliqueront. Le problème est ici compliqué par la coexistence de plusieurs systèmes de droit, qui tous doivent avoir une représentation suffisante. Des disciplines juridiques différentes prévalent dans les divers États, mais une cour internationale doit embrasser les différents systèmes juridiques du monde. Elle doit juger selon l'équité et le droit résultant de l'ensemble des systèmes juridiques, et non de l'un quelconque d'entre eux. Le juriste est forcément influencé par celui où il a puisé son éducation juridique, il devient alors nécessaire d'avoir des juges exercés dans les différentes disciplines. Pour répondre au but de l'arbitrage permanent, le droit interne doit être internationalisé. Ainsi seulement le jugement sera équitable au point de vue international.

Si le juriste, comme tel, est le produit de son éducation, il ne saurait non plus, en tant qu'individu, se soustraire à l'influence de son milieu. Il possédera donc, à un degré plus ou moins grand, les qualités particulières à sa nation. Il serait ridicule, et impossible, de vouloir dénationaliser des juges, mais la présence de juges divers, synthétisant dans leur développement intellectuel les qualités des diverses nations, contribuera beaucoup à engendrer une mentalité internationale.

Le projet de la Délégation reconnaît les divers systèmes juridiques et leur accorde une représentation satisfaisante. C'est ainsi que le droit romain, qui est la base de tant de législations, serait représenté dans la forme où il est présentement en vigueur. La *common law* anglaise le serait également, et aussi les modifications qu'elle subit en Amérique, le droit espagnol également, avec ses variétés européenne et américaine. Les nations d'Europe qui ont doté de leur système juridique le Monde Occidental, siégeraient ainsi de droit dans la Cour, cependant l'on y tiendrait compte des variantes que leurs législations ont subies dans le nouveau Continent.

Digitized by Google

Reste la question des langues. Elles aussi ont besoin d'une représentation. Ceux qui siègent chaque jour à la Conférence, auront remarqué combien il est difficile d'ajuster ses idées à la forme française. La représentation des langues est également nécessaire si l'on veut mettre le juge et le justiciable en état de se comprendre. S'agit-il de l'application du droit espagnol, il est évidemment essentiel que le juge comprenne l'espagnol. Si c'est la loi russe qui doit être prise en considération, la connaissance du russe paraîtra essentielle. Or, en examinant le projet, vous vous convaincrez que le principe de la population permet cette juste représentation des langues les plus répandues.

Une cour internationale doit enfin tenir compte de l'existence des nations diverses, et les représenter. Le principe de la population permet ici encore une représentation adéquate des quatre quarts du globe.

Il ne vous semblera donc plus étrange que nous ayons pris pour base ce principe de la population. Il fait sa place au commerce et à l'industrie, permet la représentation des diverses législations et résoud la question des langues sans négliger la géographie politique: il personnifie et représente donc équitablement les éléments essentiels à la constitution et au fonctionnement d'une cour permanente d'arbitrage. Il reconnaît l'existence des nations en tant qu'unités politiques, tout en proclamant, que lorsqu'il s'agit de justice, elles ne forment plus qu'un même peuple.

Je ne me suis attaché, dans les observations précédentes, qu'aux principes fondamentaux du projet, sans entrer dans les détails. On pourrait montrer qu'une cour permanente de seize ou dix-sept juges, serait apte à remplir diverses autres missions actuellement confiées à des organes divers.

Au cas, par exemple, où les parties en litige voudraient recourir à une procédure sommaire, elles pourraient demander à la cour la constitution d'une commission spéciale de trois ou cinq juges. Chacune d'elles effacerait de la liste, alternativement, un même nombre de noms, jusqu'à ce qu'il n'en reste que le chiffre nécessaire.

Si des nations voulaient instituer une commission d'enquête, elles pourraient également suivre le même procédé, en ajoutant aux juges choisis un certain nombre égal de leurs nationaux respectifs. Sans grands efforts d'imagination, on trouverait aussi le moyen de modifier le personnel de la cour, de façon à répondre à toutes les exigences d'une cour des prises. On pourrait enfin renvoyer à la cour permanente, à fin de révision ou de réforme, les décisions des commissions particulières d'arbitrage et lui demander de statuer sur les

Digitized by Google

droits et obligations qui découleraient éventuellement de son verdict.

Sans prolonger un discours déjà long, je me permets d'exprimer la conviction que l'existence d'une cour permanente d'arbitrage constituerait, à elle seule, une garantie de paix. Tant que les hommes seront hommes, et les nations composées d'hommes ordinaires, nous serons exposés à des guerres et à des rumeurs de guerre. C'est le rôle des généreux et des magnanimes de chercher à diminuer les maux d'un conflit armé, mais c'est certainement une tâche plus noble et plus utile que d'en faire disparaître les causes. Le moyen le plus sûr d'éviter la guerre, c'est d'en éloigner les prétextes. L'administration de la justice par les tribunaux nationaux a fait disparaître l'emploi de la force dans les relations individuelles, un tribunal international où la justice serait distribuée impartialement aux faibles et aux puissants, substituerait, dans une large mesure, au règne de l'homme, celui du droit; au désordre, la régularité; à l'instabilité, l'équilibre; à la discorde et à la crainte du lendemain, la paix et la sécurité. Pour employer les expressions d'un de nos éminents collègues, on ne marche dans la voie du progrès que "par la justice vers la paix."

(3) *Observations de M. Léon Bourgeois dans la séance du 3 août 1907 de la première Sous-Commission de la première Commission.*[1]

J'ai écouté les objections qui ont été formulées, par plusieurs de nos collègues, avec tant d'éloquence et de force contre les projets de Cour permanente d'arbitrage déposés par les Délégations des États-Unis et de la Russie, et j'ai noté leurs inquiétudes dont nous devrons tenir le plus grand compte. Il semble cependant qu'il est possible de les rassurer.

Je partage les sentiments de Sir Edward Fry et de M. le Marquis de Soveral; et j'affirme que si les propositions que nous examinons pouvaient avoir pour conséquence la suppression de la Cour d'arbitrage telle qu'elle a été instituée à La Haye en 1899, il n'y aurait pas ici contre elles un opposant plus résolu que moi.

---

[1] *La Deuxième Conférence Internationale de la Paix, Actes et documents*, vol. II, pp. 347-349.

Digitized by Google

M. Beernaert m'a fait le grand honneur de citer les paroles par lesquelles j'ai exprimé à plusieurs reprises mon attachement aux principes de la Première Conférence et défendu le système de 1899 et la nomination des arbitres par les parties. Je n'ai rien à retrancher de ces paroles. Je pense toujours ce que je pensais alors des conditions d'organisation générale d'une Cour universelle d'arbitrage, lorsqu'on la considère dans l'ensemble de sa juridiction et lorsqu'il s'agit de l'ouvrir à tous les cas, même les plus graves, des conflits internationaux.

Mais il s'agit aujourd'hui d'une question tout autre, il s'agit de savoir si, pour des objets limités, dans des conditions spéciales, il n'est pas possible d'assurer plus rapidement et plus facilement le fonctionnement de l'arbitrage sous une forme nouvelle et nullement incompatible avec la première.

C'est dans cet esprit que la Délégation française qui a déjà déposé deux propositions tendant à faciliter l'accès et à simplifier la procédure des juridictions internationales de La Haye, a librement examiné les propositions des États-Unis et de la Russie, et qu'elle donne aujourd'hui sa cordiale adhésion aux idées qui les ont inspirées.

Nous sommes tous animés du désir de faire progresser la cause de l'arbitrage. Mais nous paraissons nous diviser en deux groupes lorsque nous cherchons les meilleurs moyens à employer pour en multiplier les applications. Deux systèmes sont en présence: le premier consiste à proclamer *l'obligation* de l'arbitrage pour certains cas; le second est basé sur la *permanence* d'un Tribunal fortement constitué.

Pour notre part, nous croyons qu'il est nécessaire de ne pas séparer ces deux moyens.

Nous reconnaissons la force de certaines des critiques dirigées par M. Asser et M. Choate contre l'œuvre de 1899. Comme l'a dit M. Asser: "Il faut qu'il y ait des juges à La Haye." Mais s'il n'y en a pas actuellement, c'est parce que la Conférence de 1899, envisageant dans son ensemble le champ ouvert aux arbitrages a entendu laisser aux parties le soin de choisir leurs juges, choix essentiel dans toutes les causes d'une gravité particulière. Nous ne voudrions pas voir disparaître le caractère véritablement arbitral de la juridiction de 1899, et nous entendons maintenir ce libre choix des juges comme la règle supérieure et commune, pour tous les cas où une autre règle n'aura pas été stipulée.

Dans les conflits d'ordre politique, notamment, nous pensons que cette règle sera toujours la véritable règle de l'arbitrage et qu'aucun État, petit ou grand, ne consentira à aller devant un tribunal arbitral s'il n'est pas intervenu d'une façon

Digitized by Google

décisive dans la désignation des membres qui le composent.

Mais en est-il de même dans les questions d'ordre purement juridique? Ici les mêmes inquiétudes, les mêmes défiances peuvent-elles se produire? Et chacun ne conçoit-il pas qu'un tribunal véritable, formé de véritables jurisconsultes, peut être considéré comme l'organe le plus compétent pour trancher les conflits de ce genre, et rendre des décisions sur de pures questions de droit?

A nos yeux, c'est donc, selon la nature des affaires, l'ancien système de 1899, ou le nouveau système d'un tribunal vraiment permanent, qui pourra être préféré. En tout cas il n'est nullement question de rendre obligatoire ce nouveau système; nul ne sera obligé d'user de l'un plutôt que de l'autre. Le choix entre la Cour de 1899 et le Tribunal de 1907 sera facultatif. Et, comme l'a si bien dit Sir Edward Fry, c'est l'expérience qui fera ressortir les avantages ou les inconvénients des deux systèmes; c'est l'usage qui consacrera la meilleure des deux juridictions.

Messieurs, si nous avons reconnu l'impossibilité d'étendre la juridiction d'un tribunal permanent à tous les cas d'arbitrage, nous serons également obligés de reconnaître l'impossibilité d'étendre à tous ces cas l'obligation de l'arbitrage lui-même, quelque forme qu'on veuille donner à cette juridiction.

Certes, quelques États comme l'Italie et le Danemark ont pu faire séparément des traités généraux d'arbitrage obligatoire, s'étendant sans aucune réserve à tous les cas, même aux conflits politiques. Mais qui peut espérer dans l'état actuel du monde voir une convention universelle, embrassant même les conflits politiques, obtenir la signature de toutes les nations?

Ici encore, nous sommes amenés à faire cette distinction entre les questions politiques et les questions juridiques, qui nous a, tout à l'heure, éclairés et guidés.

Pour les différends politiques, il ne paraît pas possible, en ce moment, de consacrer l'obligation par un traité universel. Mais au contraire, l'obligation de recourir à l'arbitrage n'est-elle pas acceptable pour tous les États dans les différends d'ordre purement juridique pour lesquels aucun d'eux ne voudrait risquer un conflit sanglant? Sur ce terrain on peut espérer resserrer autour des nations le lien de l'arbitrage, on peut espérer qu'elles consentiront à en reconnaître l'obligation. Et quand je dis obligation, je dis obligation véritable et sans réserves: car pour ce groupe des questions juridiques, je repousse avec le Baron Marschall la clause dite de "l'honneur et des intérêts vitaux." Tous les jurisconsultes seront d'accord pour penser que ces mots introduisent dans les con-

Digitized by Google

ventions une "condition potestative" qui leur enlève tout caractère de nécessité juridique et qui ôte toute valeur à l'engagement. Là où l'obligation sera possible, il faut qu'elle soit une réalité.

Ainsi Messieurs, nous apercevons devant nous comme deux domaines distincts, celui de la permanence et celui de l'obligation. Mais dans les deux domaines nous aboutissons aux mêmes conclusions.

Il y a dans le domaine de l'arbitrage universel une zone d'obligation possible et une zone de faculté nécessaire. Il y a tout un ensemble de questions politiques que l'état du monde ne permet pas encore de soumettre, universellement et obligatoirement, à l'arbitrage.

De même, dans le domaine de la permanence, il y a des affaires que leur nature même permet, et conseille peut-être, de soumettre à un tribunal permanent.

C'est-à-dire qu'il y a des affaires pour lesquelles un tribunal permanent est possible—mais il y en a d'autres pour lesquelles le système de 1899 reste nécessaire, car seul il peut donner aux États la confiance, la sécurité sans lesquelles ils ne viendront pas devant des arbitres.

Or, il se trouve que les cas pour lesquels le Tribunal permanent est possible sont *les mêmes* que ceux pour lesquels l'arbitrage obligatoire est acceptable: ce sont, d'une façon générale, les cas d'ordre juridique. Tandis que les affaires politiques pour lesquelles la liberté de recours à l'arbitrage doit être laissée aux États sont précisément celles pour lesquelles il faut des arbitres plutôt que des juges,—des arbitres librement choisis au moment même où naît le conflit. N'apercevons-nous pas maintenant par une analyse suffisante, les conditions exactes du problème? Et n'est-ce pas la nature même des choses qui nous en fournit la solution?

Messieurs, est-il possible de nous mettre d'accord pour donner la vie à ce programme?

Tout en maintenant intacte cette grande Cour de 1899 dont les services sont déjà acquis à l'histoire, pouvons-nous constituer auprès d'elle—peut-être en elle-même—un tribunal plus restreint vraiment permanent et de caractère vraiment juridique, pour les causes purement juridiques? Est-il possible de nous mettre d'accord pour déclarer que ces causes purement juridiques sont obligatoirement soumises à l'arbitrage? Pourra-t-on ainsi consolider et fixer pour ainsi dire en partie l'institution internationale de l'arbitrage, à la fois dans ses juges et dans les objets de sa juridiction?

Nous l'espérons et nous saluerons avec joie le jour où, près de la Cour de 1899, ou mieux à son foyer même et peut-être

Digitized by Google

par elle-même, pourra être constitué un tribunal permanent pour les affaires d'ordre juridique dans des conditions telles que les plus petits comme les plus grands des États y trouvent des garanties égales pour la définition et la sûreté de leurs droits.

On a dit justement que dans les autres Commissions de la Conférence on s'était surtout occupé des questions touchant le régime de la guerre. Même dans notre Première Commission, la Sous-Commission où s'élabore sur l'initiative de nos collègues d'Allemagne et d'Angleterre le projet si intéressant d'une Cour des prises, s'occupe en réalité d'une juridiction pour le temps de guerre. Ici seulement, dans notre 1ère Sous-Commission, nous pouvons chercher à diminuer les risques de guerre, à *consolider la paix.*

Nous avons reconnu qu'il y avait actuellement deux moyens pratiques d'y parvenir et nous avons dit qu'à nos yeux ces deux moyens étaient inséparables: d'une part, la définition d'un certain nombre de cas *d'obligation réelle* de l'arbitrage, d'autre part, l'établissement d'une juridiction *réellement permanente.*

Nous travaillerons de toutes nos forces en vue de ce double résultat.

Le monde veut la paix.

Pendant des siècles on a cru uniquement à cette formule: "Si vis pacem, para bellum," c'est-à-dire que l'on s'est borné à *l'organisation militaire de la paix.* Nous n'en sommes plus là, mais il ne doit pas nous suffire de constituer l'organisation plus humaine, j'allais dire *l'organisation pacifique de la guerre.*

Les débats qui se sont déroulés ici nous ont montré les progrès de l'éducation des esprits en cette matière, le sentiment nouveau et chaque jour plus pressant de la solidarité des nations et des hommes dans la lutte contre les fatalités naturelles. Nous avons confiance dans l'action croissante de ces grandes forces morales et nous espérons que la Conférence de 1907 fera faire un pas décisif à l'œuvre entreprise en 1899 en assurant pratiquement et réellement *l'organisation juridique de la paix.*

Digitized by Google

(4) *Discours de M. Choate sur la composition de la Cour de justice arbitrale projetée, 5 septembre 1907*[1]

Le Comité est maintenant parvenu à un point de ses délibérations qui marque un progrès des plus considérables vers la création d'une Cour permanente d'arbitrage, progrès qui doit répondre à l'attente que le Monde avait universellement mise en nous. Nous avons décidé avec une réelle unanimité que cette Cour serait, et c'est aussi à l'unanimité que nous avons adopté la Constitution qui présidera à son organisation et réglera ses pouvoirs. Il est vrai que les représentants de plusieurs Puissances ont refusé de prendre part à la discussion soulevée par la seconde lecture du projet tant qu'ils ne seraient pas fixés sur le plan qui sera adopté pour déterminer le nombre des juges de la Cour et sur le mode dont ils seront répartis entre les diverses nations. Mais je ne sache pas que ces Puissances aient quelque objection à formuler contre aucun des détails du projet; et, en effet, les observations qu'elles ont présentées et la part qu'elles ont prises aux travaux du Comité lors de la première lecture indiquent que le projet a par lui-même leur entière approbation.

Si la Conférence devait s'en tenir là, elle n'en aurait pas moins fait un pas considérable; car lors de la première Conférence la seule idée de créer cette Cour fut promptement mise de côté comme impraticable, sinon impossible. Pour nous, nous nous devons à nous-mêmes et aux nations que nous représentons de ne pas arrêter là notre travail; mais par un suprême effort de conciliation nous devons nous entendre sur la question importante et vitale de la détermination du nombre des juges, sur le mode de leur répartition et sur l'étendue de leurs attributions. Que notre œuvre sur ce point soit définitive ou provisoire cela n'a pas une bien grande importance, il suffit que nous aboutissions, d'une façon ou d'une autre, la Conférence elle-même sera alors un très grand succès; mais si nous échouons, dans un sens comme dans l'autre, la Conférence elle-même sera, sous ce rapport, un échec. Venus à La Haye entourés de la confiance des nations qui nous y ont envoyés, nous reviendrons vers elles gravement discrédités.

Il ne sera peut-être pas déplacé pour moi qui, le premier, ai présenté le projet relatif à cette Cour, projet qui jusqu'ici a été soutenu par la faveur générale, de passer rapidement en revue les diverses observations qui ont été présentées sur cet important sujet.

---

[1] *La Deuxième Conférence Internationale de la Paix, Actes et documents* (Première Commission, Comité d'Examen B, 5 septembre 1907), vol. II, pp. 683-687.

Digitized by Google

Quand le Sous-Comité qui avait eu la mission de préparer le projet et qui se composait d'un membre de chacune des Délégations anglaise, allemande et américaine eut achevé son travail, il chercha à élaborer un plan—un plan possible qui pût servir de base de discussion et provoquât la présentation de tous autres plans que les membres du Comité regarderaient comme réalisables. Le Sous-Comité n'insistait pas pour qu'on adoptât son travail. Ce n'était pas à proprement parler un plan commun aux trois Puissances, ni non plus un plan particulier de l'Amérique, de l'Angleterre ou de l'Allemagne. Il reconnaissait et prenait pour base l'égalité de souveraineté des nations, mais tenait compte en même temps des différences qu'elles ont entre elles sous le rapport de la population, du territoire, du commerce, de la langue, de la législation et à d'autres points de vue; il tenait compte surtout de la différence des intérêts que normalement et naturellement chaque nation aurait en jeu dans les affaires qui viendraient devant la Cour et qui tomberaient sous sa juridiction. Il prévoyait une Cour de dix-sept juges; huit nations généralement reconnues comme pouvant avoir les plus forts intérêts engagés dans l'exercice des pouvoirs de ce tribunal, auraient chacune un juge qui siégerait pendant toute la durée de l'organisation de la Cour.

Il prévoyait aussi que chacune des autres Puissances nommerait de la même façon et à la même époque un juge pour la même période, mais qui ne serait appelé à siéger à la Cour que pour un laps de temps proportionné à la population, au territoire, au commerce de son pays, et aux intérêts probables que celui-ci pourrait avoir à débattre devant la Cour. Ce laps de temps pouvait varier de un à dix ans.

De cette façon on tenait compte, ainsi qu'il convenait, de l'égalité des quarante-cinq Puissances au point de vue de la Souveraineté et l'on ne perdait pas de vue les différences qu'elles ont à d'autres égards.

La présentation et la distribution de ce plan sous le voile de l'anonymat provoqua, ainsi qu'on l'attendait une foule de critiques et fit surgir plusieurs contre-projets. La principale objection qui fut faite, vint de plusieurs Nations auxquelles le projet n'accordait, pour leurs juges, qu'une période d'exercice limitée; elles soutenaient que c'était porter atteinte à leur dignité et à leur Souveraineté que de ne pas admettre les juges qu'elles auraient nommés à siéger pendant toute la durée de la Cour; que le même principe qui reconnaissait les quarante-cinq Nations égales en Souveraineté, devait les faire reconnaître égales aussi à tous les autres points de vue. Cette prétention, si l'on y insistait, si on en faisait état, rendrait absolument impossible la création d'une Cour internationale sur

Digitized by Google

une base quelconque de répartition des juges et obligerait à faire une Cour de quarante-cinq juges siégeant tout le temps.

Comme on s'y attendait un très intéressant contre-projet fut présenté, basé sur la prétendue égalité des États non seulement au point de vue de la Souveraineté, mais encore sous tous les autres rapports. Il proposait d'abolir la Cour actuelle et d'en créer une nouvelle composée de quarante-cinq juges nommés un par chaque État, et divisés par ordre alphabétique en groupes de quinze juges, qui siégeraient alternativement pendant une période de trois ans. Ce plan était présenté comme un exemple de ce qu'on pouvait faire en prenant pour base la reconnaissance de l'absolue égalité des États. Deux objections y furent faites. D'abord que le groupement par ordre alphabétique livrait la composition de la Cour au hasard; en second lieu qu'il privait chaque nation d'avoir main et voix dans la Cour pendant six ans, sur les neuf que devait durer la Cour d'après le contre-projet. Tandis que le premier projet tout en permettant à chaque Nation d'avoir un juge permanent pendant un laps de temps déterminé, lui donnait, en outre, le droit d'avoir un juge à sa nomination dans la Cour, toutes les fois qu'elle y aurait quelque affaire à débattre.

D'après une autre proposition dix-sept Nations, y compris, les huit ci-dessus mentionnées et neuf autres représentant dans leur ensemble toutes les parties du Monde, toutes les langues, toutes les législations, toutes les races et les intérêts humains devaient être élues par la Conférence avec pouvoir pour chacune d'elles de nommer un juge pour toute la durée de la Cour. Ainsi le principe d'égalité de Souveraineté était reconnue par la faculté qui était donnée à chaque nation de coopérer à la constitution de la Cour et à la nomination des juges.

Une autre proposition suggéra de donner quatre juges à l'Amérique considérée comme une unité. On comptait sur les relations de cordiale amitié qui existent actuellement et que l'on espère voir se perpétuer, entre les États-Unis et les autres nations du Centre et du Sud-Amérique, amitié si heureusement cultivée dans plusieurs conférences pan-américaines, pour rendre possible entre elles, d'une façon satisfaisante pour toutes, la distribution des quatre juges qui leur seraient ainsi assignés.

Ce plan aurait dégagé le problème de toutes les difficultés spéciales à l'Amérique, et laissé aux autres nations le soin de procéder à une distribution entre elles des 13 juges restants, ce qui, on l'espérait, pourrait être réalisé grâce aux relations pacifiques et amicales qui existent à présent entre toutes les nations des deux Continents.

Digitized by Google

La valeur pratique de ce plan—ainsi que de tous les autres —reste toujours soumise à l'examen du Comité.

On a également suggéré, en ce qui touche la répartition des juges, de classifier les nations d'après le seul élément de leur population comparée; mais, après examen, on a trouvé qu'il y avait tant d'autres facteurs essentiels à envisager, tant au point de vue de la justice que du sens commun, pour la répartition des juges, qu'aucun projet précis de distribution n'a été proposé.

Les étapes déjà parcourues, démontrent l'extrême délicatesse et la difficulté du problème qui se pose devant la Conférence pour la constitution de la Cour permanente. Mais j'ai pleine confiance que le Comité, par un échange de vues franc et sincère, et dans la disposition où il se trouve de consentir aux concessions mutuelles qui pourraient être nécessaires, est en possession des moyens de résoudre le problème.

On a suggéré qu'il vaudrait peut-être mieux mettre aux voix l'un des systèmes proposés, afin de pouvoir déterminer clairement ses partisans et ses adversaires. Mais, puisque tout le monde est favorable à la Cour permanente, l'utilité de cet expédient est douteuse: ce vote n'indiquerait en aucune façon quelles nations seraient favorables à une cour permanente et quelles défavorables; et cependant si le projet était rejeté parce qu'incorporé à un plan de distribution des juges que la majorité jugerait inacceptable, cela donnerait au monde cette impression fausse, que la Conférence était défavorable à la création d'une Cour internationale.

On a également proposé de considérer la difficulté comme insurmontable dans la Conférence actuelle, et de l'éviter, ou plutôt de la tourner, par l'obtention d'un vote unanime en faveur de l'établissement de la Cour sur les bases de la constitution actuellement en discussion, mais en abandonnant aux Puissances ou à la prochaine Conférence, le soin d'établir, si possible, un mode de sélection des juges propre à donner satisfaction à tous les États.

Comme je l'ai déjà dit, l'adoption de cette solution serait peut-être un progrès sur tout ce qui a été fait jusqu'ici. Mais, en fait, ce serait une véritable faillite, et si l'on ne veut pas se bercer d'illusions, cela aboutirait pratiquement à l'enterrement du projet de Cour permanente.

Nous devons résoudre le problème soit définitivement soit d'une façon provisoire; c'est là pour nous un devoir solennel. Il serait honteux au plus haut point pour nous de confesser notre impuissance à le remplir. Il nous faut donc maintenant considérer une méthode complètement différente de toutes celles qui nous ont été jusqu'ici proposées, je veux dire l'élection libre par la Conférence tout entière, votant par

Digitized by Google

États, exerçant chacun son pouvoir souverain sur le pied d'une égalité absolue, et décidés, électeurs ou élus, à accepter le résultat de cette élection tel qu'il sortira de l'exercice du pouvoir électif.

Il n'y a rien qui puisse empêcher la Conférence de désigner librement et sans restriction, par un vote, un certain nombre de nations—sept, neuf, onze, treize ou dix-sept—dont chacune aurait la faculté de nommer un juge qui siégerait pendant toute la durée de la Cour. De cette façon on donnerait satisfaction aux réclamations qui ont été formulées au nom du principe qui veut que toutes les Nations soient égales non seulement au point de vue de la souveraineté, mais encore sous tous les autres rapports. Chaque Nation aurait à courrir la chance du scrutin et je n'ai pas de doute qu'on parviendrait ainsi à former une excellente Cour à laquelle toutes les Nations pourraient, le cas échéant, recourir ou non comme elles le jugeraient à propos.

Un autre plan digne d'attirer l'attention et qui, j'imagine, pourrait fournir une heureuse solution du problème, ce serait de recourir à une élection dans laquelle chaque État aurait une voix et par laquelle on choisirait des personnalités, juristes, hommes d'état de distinction qui formeraient la Cour. Si cette méthode est adoptée, elle pourrait l'être conjointement avec le plan réglant l'organisation et la constitution de la Cour, tout en laissant aux Nations ou à la prochaine Conférence le soin d'arrêter la méthode finale et définitive qui devra présider à la nomination des juges. On pourrait et peut-être même devrait-on l'adopter comme méthode temporaire et provisoire pour assurer l'organisation de la Cour et cela dès qu'elle aurait été ratifiée par un nombre suffisant de Puissances pour constituer une majorité.

Ce système provisoire consisterait en une élection dans laquelle chaque État émettrait un seul vote pour un nombre déterminé de juges, tel qu'on le jugerait nécessaire pour une organisation temporaire et provisoire de la Cour. Ces juges pourraient rester en fonction jusqu'à la réunion de la prochaine Conférence, ou ils pourraient encore être nommés pour un certain nombre d'années, ou bien être maintenus jusqu'à ce que les Puissances après un échange de vues diplomatiques aient adopté une autre méthode à titre permanent.

Il y a dans la Conférence elle-même et dans la Cour actuelle à la constitution de laquelle toutes les Puissances ont eu une part égale, tous les éléments nécessaires à la création et à l'installation de ce tribunal provisoire. On pourrait limiter le choix aux Membres de la Cour actuelle, ou on pourrait

Digitized by Google

l'étendre à d'autres juristes dont les noms sont familiers à tout le monde et qui tous sont du plus haut caractère et jouissent d'une réputation mondiale. Quel que fût leur nombre, ces hommes, une fois constitués en Cour de Justice, ne pourraient que commander la confiance et le respect du monde entier, et l'on pourrait compter sur la justice de leurs décisions dans toutes les affaires qui pourraient leur être soumises. Pour moi, parlant au nom des États-Unis d'Amérique, je serais tout disposé à confier l'avenir de la Cour et le mérite qui doit revenir à la Conférence du fait de sa création, au hasard d'une élection faite dans les conditions indiquées, et j'ai l'espoir que le Comité voudra bien prendre en sérieuse considération cette proposition et en recommander l'application si toutefois, il n'en est fait aucune autre qui réunisse un plus grand nombre de suffrages.

Une autre méthode d'élection, avec des limitations nouvelles a été proposée et nous paraît digne aussi d'attention. Elle consiste en ceci: Les Nations devraient nommer chacune un certain nombre de juristes, choisis parmi les membres de l'ancienne Cour ou partout ailleurs, pour constituer la nouvelle Cour soit à titre provisoire, soit à titre permanent. Ces nominations seraient reçues par un Comité exécutif de trois membres désignés par le Président de la Conférence; les noms de tous les candidates, nommés par cinq Puissances ou plus, seraient soumis à un scrutin et proposés au choix final de la Conférence, votant par États; ceux qui recevraient le plus grand nombre de voix à ce scrutin, jusqu'à concurrence du nombre de membres fixé pour la Cour, seraient déclarés élus juges.

Je ne désespère pas de voir encore d'autres plans surgir de la discussion qui va avoir lieu sur cette question importante et complexe, et, peut-être, ces plans s'imposeront-ils à l'approbation du Comité et assureront la création de la Cour.

Je suis si convaincu que la création et l'organisation de la Cour sera un grand triomphe pour la civilisation et la justice et une garantie effective pour la paix du Monde, que j'insisterais avec toute l'ardeur dont je suis capable pour qu'on adoptât, même, au besoin, l'un des plans provisoires auxquels je viens de faire allusion, si nous ne parvenons pas en ce moment à nous entendre sur le choix d'un système permanent pour la nomination des juges. J'ai la confiance que mettant de côté tout préjugé et toute rivalité nationale, tout amour propre d'opinion et tout désir d'assurer des avantages spéciaux aux Nations que nous représentons personnellement, nous nous consacrerons d'un seul cœur et d'un même esprit à la solution du problème qui nous est présentement soumis.

Digitized by Google

(5) *Observations de M. Choate sur le choix des juges de la Cour de justice arbitrale par la méthode de l'élection, 18 septembre 1907.*[1]

Je ne pense pas que le temps soit venu de s'abandonner au désespoir. Nous devons faire quelque chose pour réaliser les espérances du monde civilisé.

Il résulte du discours de M. Barbosa qu'il se refuse d'accepter tout autre plan que le sien. C'est une autre forme du désespoir. Mais en tout cas, comme le Président l'a très bien fait voir, le Comité d'Examen n'a pas encore tranché la question.

Beaucoup de projets ont été présentés à ce Comité, mais ils n'ont pas été suffisamment étudiés et discutés.

Je persiste à croire que le *plan de rotation* serait le plus ingénieux et le plus juste. Cependant nous y avons renoncé devant l'opposition de certaines Puissances.

La seule méthode qui dans ces conditions présente des chances de succès, est donc celle de *l'élection* d'une Cour, qu'elle soit permanente ou provisoire.

Les objections faites à ce mode de composition de la Cour sont purement imaginaires. C'est la défiance érigée en principe, la défiance de la sagesse et de la loyauté des électeurs.

On craint les coalitions des petites Puissances contre les grandes. Je déclare ne pas partager ces appréhensions.

Les représentants des petits États sont aussi qualifiés pour être électeurs que les autres, et ils se mettront d'accord pour choisir les meilleurs juges, indépendamment de la nationalité. Et certes, on pourra trouver d'excellents juges parmi les ressortissants de ces mêmes petits États. Si nous n'avons pas de confiance les uns dans les autres, pourquoi nous efforçons-nous alors de conclure une Convention? Pourquoi ne pas adopter une méthode qui admette le principe de l'égalité des États?

Moi, personnellement, je courrais la chance d'une élection, qu'elle soit faite par les Gouvernements, ou par la Cour permanente, ou par cette Conférence même, pourvu que toutes les nationalités, toutes les langues, et tous les systèmes de droit soient représentés.

Il m'importe peu que ma nation ait un juge ou non. Nous ne sommes pas ici pour le seul avantage de notre pays, mais pour le bénéfice de la communauté des nations.

---

[1] *La Deuxième Conférence Internationale de la Paix, Actes et documents* (Première Commission, Comité d'Examen B, 18 septembre 1907), vol. II, pp. 697-699.

Digitized by Google

Le projet de M. de Martens qui nous a été soumis est excellent dans son ensemble. Il propose que chaque pays désigne un électeur pris sur la liste des membres de la Cour permanente, et que ces 45 électeurs choisissent à leur tour 15 juges qui formeraient la Cour.

Cependant dans ce projet un certain nombre de juges est attribué à l'Europe, à l'Amérique et à l'Asie, et c'est là son point vulnérable, car il rappelle l'ancien plan de rotation. D'autre part, il ne semble pas indispensable de réunir à La Haye tous les électeurs, car pratiquement le vote serait émis par les Gouvernements. On pourrait donc se dispenser de la formalité de la réunion et faire voter les électeurs par l'intermédiaire du Bureau.

Je me permets dans cette ordre d'idées de faire au Comité une proposition qui me semble répondre à toutes les objections.

PROPOSITION RELATIVE À LA COMPOSITION DE LA COUR DE JUSTICE ARBITRALE

I. Chaque Puissance signataire aura la faculté de nommer un juge et un suppléant qualifié pour et disposé à accepter de tels postes et de transmettre les noms au Bureau international.

II. Le Bureau établira d'après cela, une liste de tous les juges et suppléants proposés avec indication des nations les proposant et la transmettra à toutes les Puissances signataires.

III. Chaque Puissance signataire signifiera au Bureau lesquels des juges et suppléants ainsi nommés elle choisit, chaque nation votant pour quinze juges et suppléants en même temps.

IV. Le Bureau à la réception des listes ainsi votées établira la liste des noms des quinze juges et des quinze suppléants ayant reçu le plus grand nombre de votes.

V. Dans le cas d'une égalité de votes affectant la sélection des quinze juges et des quinze suppléants, le choix entre eux sera par un tirage au sort fait par le Bureau.

VI. En cas de vacance survenant dans un poste de juge ou de suppléant, la vacance sera remplie par l'État qui l'avait proposé.

Ce projet est si simple qu'il n'a pas besoin de longues discussions. Si 15 nations seulement l'acceptent, il pourrait devenir le point de départ d'un accord général. L'exemple de 1899 est là pour attester que les adhésions pourraient venir ensuite.

Digitized by Google

L'adhésion immédiate d'aucune nation particulière, grande ou petite, ne serait indispensable. Ce serait un essai et les nations qui n'en voudraient pas aujourd'hui pourraient se décider plus tard.

Je pense que ma proposition, si elle est adoptée, nous donnera de bons juges et satisfera tout le monde.

Il m'est indifférent que l'élection se fasse ici ou ailleurs, que la Cour soit permanente ou provisoire, constituée pour 5, pour 3, pour 2 ans, pourvu que nous ne revenions pas dans nos pays les mains vides. Il vaut mieux faire quelque chose que ne rien faire. Je ne partage pas encore le désespoir de Sir Edward Fry. Tant que la Conférence vit, il y a lieu d'espérer.

Digitized by Google

Annexe B

(1) *Projet des États-Unis d'Amérique relatif à l'établissement d'une Cour permanente d'arbitrage*[1]

I. Une Cour Permanente d'Arbitrage devra être constituée, composée de quinze juges jouissant de la plus haute considération morale et d'une compétence reconnue dans les questions de droit international; eux et leurs successeurs seront désignés de la manière qui sera déterminée par cette Conférence, mais seront ainsi choisis des différents Pays pour que les différents systèmes de Lois et de procédure et les principaux langages soient convenablement représentés dans le personnel de la Cour; ils seront nommés pour . . . ans, ou jusqu'à ce que leurs successeurs soient nommés et aient accepté.

II. La Cour permanente siégera annuellement à La Haye à une date spécifiée et demeurera en session aussi longtemps qu'il sera nécessaire; elle élira ses propres officiers, et sauf ce qui est prescrit dans la Convention, établira son propre Règlement; toute décision sera votée à la majorité, et neuf membres constitueront un quorum. Les juges seront d'un rang égal, jouiront de l'immunité diplomatique, et recevront un traitement suffisant pour leur permettre de se consacrer à la considération des affaires qui seront portées devant eux.

III. En aucun cas (à moins que les parties n'y consentent expressément) un juge ne prendra part à la considération ou à la décision d'aucune affaire devant la cour dont son État sera partie.

IV. La cour permanente sera compétente pour connaître et déterminer tous les cas impliquant des différends ayant un caractère international entre des États souverains, qui n'auraient pu être réglés par voie diplomatique, et qui lui seraient soumis selon un accord entre les parties, soit à l'origine ou pour être revus ou revisés, ou pour déterminer les droits relatifs, devoirs ou obligations, d'après des arrêts, décisions ou sentences de commissions d'enquête et de tribunaux d'arbitrage spécialement constitués.

V. Les juges de la Cour permanente seront compétents pour agir comme juges sur toute commission d'enquête ou tribunal spécial d'arbitrage, qui pourra être constitué par toute Puis-

---

[1] *La Deuxième Conférence Internationale de la Paix, Actes et documents*, vol. II, pp. 1031-1032.

Digitized by Google

sance pour l'appréciation de toute matière qui lui sera spécialement référée et qui devra être déterminée par elle.

VI. La Cour Permanente d'arbitrage actuelle pourrait, autant que possible, constituer la base de la Cour, en ayant égard à une représentation dans son sein des Puissances récemment signataires de la Convention de 1899.

(2) *Projet pour une Cour permanente d'arbitrage rédigé par la délégation américaine sur lequel le projet commun de l'Allemagne, de la Grande-Bretagne et des États-Unis a été basé.*[1]

ARTICLE 1. Dans le but de faciliter le recours à l'arbitrage pour les différends internationaux qui n'ont pas pu être réglés par la voie diplomatique, les Puissances signataires s'engagent à former une Cour permanente d'arbitrage accessible en tout temps, et agissant, à moins qu'il n'en soit stipulé autrement par les parties, suivant les règles de procédure contenues dans la présente convention.

ARTICLE 2. La Cour permanente d'arbitrage sera composée de quinze (seize) personnes possédant les qualités requises pour être juges dans leurs pays respectifs, et qui seront reconnues compétentes dans les questions de droit international.

Les juges de la Cour permanente d'arbitrage seront élus pour une période de . . . (six) ans, ou jusqu'à ce que leurs successeurs soient nommés et qualifiés.

Les juges de la Cour permanente d'arbitrage prévus par le présent acte seront choisis autant que possible dans la liste des membres comprenant la cour existante.

ARTICLE 3. En cas d'expiration du terme d'emploi, de mort, de démission, d'inhabilité à agir, ou de manque de qualités requises, de la part d'un juge, la vacance sera comblée par l'État ou le groupe d'États ayant le droit de nommer le dit juge, et d'après les stipulations de l'article régissant les nominations. Le successeur ainsi nommé sera choisi, si possible, dans la liste des membres de la Cour d'arbitrage existante.

ARTICLE 4. Les juges de la Cour permanente d'arbitrage seront nommés et assermentés, ou autrement qualifiés d'après la loi de leurs États respectifs régissant les devoirs et les obli-

[1] Voir Scott, *American Addresses at the Second Hague Peace Conference*, p. 206.

Digitized by Google

gations des officiers de justice. La nomination, l'acceptation d'emploi et le prêt de serment du juge seront certifiés au Conseil administratif par l'État qui procédera à la nomination. Les commissions des juges de la Cour permanente d'arbitrage seront faites dans la forme prescrite par le Conseil administratif, et les juges ainsi nommés seront accrédités près du dit conseil.

ARTICLE 5. Dans aucun cas (à moins que la partie en controverse n'y consente expressément) un juge ne devra prendre part à l'examen ou à la discussion, devant la Cour permanente, d'une affaire dont son État est une des parties en controverse.

ARTICLE 6. Chacun des juges de la Cour permanente d'arbitrage touchera pendant la durée de sa charge une allocation annuelle de . . . fournie par les Puissances signataires dans la proportion fixée pour le Bureau international de l'Union postale universelle.

Les appointements prévus par le présent acte seront payés par le Bureau international à l'expiration de chaque semestre à partir de la date de l'ouverture de la Cour permanente d'arbitrage à La Haye.

Les juges de la Cour permanente d'arbitrage seront remboursés de tous les frais de voyage nécessaires par le Bureau international sur l'approbation du Conseil administratif.

Aucun juge ou officier de la Cour permanente d'arbitrage ne touchera de son État ou d'un autre État aucune remunération ou allocation pour ses services à la Cour permanente, à la Cour spéciale d'arbitrage, à la Commission d'enquête ou pour toute autre cause que ce soit rentrant dans l'exercice de ses fonctions comme juge de la Cour permanente d'arbitrage.

ARTICLE 7. La cour se réunira annuellement à La Haye (le troisième vendredi de juin) et demeurera en session pendant une période de soixante jours, et plus longtemps s'il est nécessaire, pour régler les affaires qui lui seront soumises.

Neuf juges de la Cour permanente d'arbitrage formeront un nombre compétent pour la transaction des affaires, et toutes les décisions seront rendues à la majorité des voix de ceux qui seront présents et participeront aux déliberations.

La Cour permanente d'arbitrage peut s'ajourner à une date fixe, ou elle peut s'ajourner pour s'assembler de nouveau sur la convocation du président pour étudier ou recevoir des causes soumises à son examen.

ARTICLE 8. Les juges de la Cour permanente d'arbitrage seront sur le même pied, et auront droit à l'immunité diplomatique. Ils choisiront un juge-président parmi eux, et prendront rang suivant la date de leurs commissions respectives.

Le juge-président sera le président de la Cour permanente d'arbitrage, et dans l'exercice de ses fonctions il n'exercera

Digitized by Google

pas une plus grande autorité et ne jouira pas de plus grandes prérogatives que les juges de la Cour permanente à moins qu'il ne lui en ait été conféré d'une manière spéciale par les juges de la dite cour.

ARTICLE 9. Le Bureau international de la Cour d'arbitrage de La Haye servira de greffe à la Cour permanente d'arbitrage, et il aura la garde des archives et des procès-verbaux de la Cour permanente d'arbitrage.

Toutes communications entre la Cour permanente d'arbitrage et les Puissances, excepté celles qui seront faites à l'audience, auront lieu par l'intermédiaire du Bureau international.

ARTICLE 10. La Cour permanente d'arbitrage établira des règles de procédure qui ne seront ni contraires à la Convention pour le règlement pacifique des conflits internationaux, ni prescrites par elle.

ARTICLE 11. La Cour permanente d'arbitrage sera compétente pour recevoir, étudier et déterminer toute demande ou pétition d'un État souverain, concernant tout différend ayant un caractère international, avec un autre État souverain, qui n'a pu être réglé par la diplomatie; pourvu que ce différend ne soit pas d'un caractère politique, et n'implique pas l'honneur, l'indépendance et les intérêts vitaux d'aucun État.

Elle sera aussi compétente pour recevoir et étudier toute demande d'un État souverain pour considérer de nouveau et réviser ou déterminer les droits, obligations et responsabilités relatifs sous le verdict rendu dans le délai d'un an par toute Commission d'enquête ou d'arbitrage spécial entre États souverains auquel l'État pétitionnaire était une des parties intéressées.

ARTICLE 12. La Cour permanente d'arbitrage ne sera compétente pour recevoir et étudier aucune pétition, demande ou communication d'aucune personne naturelle ou abstraite, excepté d'un État souverain; elle ne sera non plus compétente pour recevoir aucune demande ou pétition d'un État souverain à moins qu'elle ne se rapporte à un différend d'un caractère international avec un autre État, qui n'a pas pu être réglé par la diplomatie et qui ne soit pas de caractère politique et n'affecte pas l'honneur, l'indépendance ou les intérêts vitaux d'aucun État.

ARTICLE 13. La Cour permanente d'arbitrage ne délibérera sur aucune pétition ou demande dont la réception est de sa compétence, à moins qu'elle ne pense qu'on a porté devant elle un cas justiciable qui soit de sa compétence pour recevoir et décider, et digne d'être examiné par elle; dans quel cas elle peut dans les trente jours au moins et les quatre-vingt-dix jours au plus après la présentation de la pétition appeler

Digitized by Google

l'autre État souverain à comparaître et à soumettre la cause à la décision juridique de la Cour.

Dans le dernier cas, l'État ainsi convoqué peut (a) refuser de soumettre la cause, (b) s'abstenir de soumettre la cause pour n'avoir pas répondu à la convocation dans les . . . jours, dans quel cas il sera considéré comme ayant refusé de soumettre la cause; (c) soumettre la cause en tout, ou (d) offrir de soumettre la cause en partie ou sous une forme différente de celle mentionnée dans la pétition, dans quel cas l'État pétitionnaire sera libre soit d'accepter la soumission qualifiée, soit de retirer sa pétition ou sa demande, et notifiera de son choix dans un délai déterminé par la cour; (e) comparaître dans le seul but de refuser à l'État pétitionnaire le droit à un dédommagement ou à une réparation sur la pétition ou la demande présentée, c'est-à-dire qu'il peut récuser ou surseoir; dans le cas où la cour ne le soutiendrait pas, elle renouvellera l'appel à comparaître et à soumettre la cause.

ARTICLE 14. Dans le cas cependant où les États en controverse ne peuvent pas tomber d'accord sur la forme et la portée de la soumission du différend mentionné dans la pétition, la Cour d'arbitrage peut nommer à la requête d'une des parties, un comité de trois membres pris dans le Conseil administratif dont nul ne représentera les États impliqués sans la suggestion de l'une ou de l'autre des parties, et le comité ainsi constitué formulera les questions à soumettre et la portée de l'enquête, et ensuite si l'une ou l'autre des parties se retire, elle sera considérée comme ayant refusé de soumettre la cause en question à la décision juridique ou arbitrale.

ARTICLE 15. Le Conseil administratif fera parvenir à chaque Puissance signataire un exemplaire de chaque pétition qui pourra être soumise à la Cour permanente d'arbitrage et toute Puissance qui y sera intéressée aura le droit de présenter par l'entremise du Conseil d'administration tout sujet ayant trait à la question impliquée qu'il lui semble bon de faire, et tout sujet ainsi présenté sera transmis par le Conseil administratif à chacune des Puissances signataires.

ARTICLE 16. Un accord de soumettre une controverse à la Cour permanente d'arbitrage, ou la soumission d'une cause à la dite cour et la comparution devant elle, suppose une obligation de se soumettre de bonne foi à la décision de la cour.

ARTICLE 17. Après la soumission d'une controverse, la cour peut décider si le témoignage juridique sera entendu par la cour ou par une commission, et dans le dernier cas, la cour peut déléguer un ou plusieurs de ses juges ou nommer des commissaires pour entendre le témoignage juridique; et, sur le consentement des parties, la cour peut ordonner où, quand et comment le témoignage juridique sera entendu, et dans

Digitized by Google

quelle proportion les frais seront supportés, déboursés et proportionnés; mais excepté s'il en est stipulé autrement, ou dans le cas où les parties ne peuvent pas tomber d'accord, la procédure pour entendre le témoignage juridique sera la même qu'il est stipulé dans le Chapitre . . . de la Convention pour le règlement pacifique des conflits internationaux, ayant trait aux Commissions d'enquête, si ce n'est que le témoignage juridique sera transmis à la cour sans expressions d'opinion.

ARTICLE 18. Si deux Puissances tombent d'accord pour soumettre un différend à la Cour permanente d'arbitrage, et désirent une audience sommaire et une décision, elles peuvent solliciter un groupe spécial de trois ou de cinq juges, et peuvent choisir les juges pour composer le groupe en rayant à tour de rôle de la liste des juges un nombre égal jusqu'à ce qu'il ne reste que le nombre voulu.

Les Puissances désireuses de former une Commission d'enquête dans un but particulier peuvent avoir recours à la Cour permanente d'arbitrage et former la commission de la manière qu'on a décrite ci-dessus, et y ajouter un nombre égal de nationaux de chacune des parties.

ARTICLE 19. Les juges de la Cour permanente d'arbitrage peuvent constituer la division de la Haute Cour des prises établie par le Chapitre . . . de cette convention.

Le personnel de la division de la Haute Cour peut être changé en concordance avec les règlements et les besoins de la convention créant la Cour des prises.

Digitized by Google

TABLE DES MATIÈRES

PAGE

I.—LETTRE ET MÉMORANDUM DU 12 JANVIER 1914 ADRESSÉS PAR JAMES BROWN SCOTT À SON EXCELLENCE MONSIEUR LE MINISTRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES DES PAYS-BAS, EN VUE DE L'ÉTABLISSEMENT D'UNE COUR DE JUSTICE INTERNATIONALE.

Lettre relative à l'établissement d'une Cour de justice internationale 1

Annexe N°. 1. Projet d'un mémorandum, approuvé par le Secrétaire d'État, M. Knox, proposant l'établissement de la Cour de justice arbitrale recommandée par la Deuxième Conférence de la Paix..... 8

Annexe N°. 2. Projet d'une note circulaire identique, soumis à et approuvé par le Secrétaire d'État, M. Knox, et destiné à être envoyé aux ambassadeurs des États-Unis à Londres, à Berlin, et à Paris..... 25

Mémorandum proposant l'établissement d'une Cour de justice arbitrale par et pour l'Allemagne, les États-Unis d'Amérique, l'Autriche-Hongrie, la France, la Grande-Bretagne, l'Italie, le Japon, les Pays-Bas et la Russie..... 34

Annexe N°. 1. Projet de Convention conclu à Paris, au mois de mars 1910, par les représentants de l'Allemagne, des États-Unis d'Amérique, de la France et de la Grande-Bretagne pour mettre à effet le Projet de Convention recommandé par la Deuxième Conférence de la Paix relative à l'établissement d'une Cour de justice arbitrale. 136

Annexe N°. 2. Projet de Convention pour mettre en vigueur le Projet de Convention relative à l'établissement d'une Cour de justice arbitrale, conclu à La Haye en juillet 1910 140

Annexe N°. 3. Projet préliminaire de Convention pour l'établissement d'une Cour de justice arbitrale par et pour l'Allemagne, les États-Unis d'Amérique, l'Autriche-Hongrie, la France, la Grande-Bretagne, l'Italie, le Japon, les Pays-Bas, et la Russie..... 145

Annexe N°. 4. Projet de Convention relative à l'établissement d'une Cour de justice arbitrale..... 148

Digitized by Google

PAGE

II.—ÉTAT DE LA COUR DE JUSTICE INTERNATIONALE 159

L'état d'opinion aujourd'hui 162
Raisons pour sa proposition et son but 163
Histoire préliminaire du mouvement en faveur de l'arbitrage ... 165
Aperçu du mouvement présent 176
La Cour dite permanente d'arbitrage 181
Effet de la Conférence de La Haye sur l'arbitrage 189
La distinction entre arbitrage et règlement juridique est fondamentale 189
Nécessité d'une Cour internationale pour servir de complément à l'arbitrage 196
Le projet des délégués des États-Unis 198
L'Allemagne et la Grande-Bretagne 200
Principaux traits caractéristiques de la Cour internationale proposée 200
Pourquoi la Cour n'a pas été établie à la Deuxième Conférence de La Haye 208
Attitude des Puissances qui ont proposé la Cour 210
Efforts pour organiser la Cour depuis la Deuxième Conférence de La Haye 212
Objections soulevées à la Cour proposée 218
Proposition d'une Cour pour un nombre limité de Puissances ... 221
Annexe A:
(1) Discours de M. Choate sur le projet des États-Unis relatif à l'établissement d'une Cour de justice arbitrale, 1er août 1907 230
(2) Discours de M. Scott sur les éléments qui rentrent dans la composition d'une Cour internationale de justice arbitrale, 1er août 1907 235
(3) Observations de M. Léon Bourgeois dans la séance du 3 août 1907 de la première Sous-Commission de la première Commission 247
(4) Discours de M. Choate sur la composition de la Cour de justice arbitrale projetée, 5 septembre 1907 252
(5) Observations de M. Choate sur le choix des juges de la Cour de justice arbitrale par la méthode de l'élection, 18 septembre 1907 258

Digitized by Google

PAGE

Annexe B:

(1) Projet des États-Unis d'Amérique relatif à l'établissement d'une Cour permanente d'arbitrage..... 261

(2) Projet pour une Cour permanente d'arbitrage rédigé par la délégation américaine sur lequel le projet commun de l'Allemagne, de la Grande-Bretagne et des États-Unis a été basé 262

Digitized by Google

Digitized by Google

Digitized by Google

UNIVERSITY OF CALIFORNIA LIBRARY
BERKELEY

THIS BOOK IS DUE ON THE LAST DATE STAMPED BELOW

Books not returned on time are subject to a fine of 50c per volume after the third day overdue, increasing to $1.00 per volume after the sixth day. Books not in demand may be renewed if application is made before expiration of loan period.

DEC 21 1918

DEC 21 1918

50m-7,'16

Digitized by Google

YD 01306

Digitized by Google

Digitized by Google